



## 저작자표시-비영리-변경금지 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:



저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.



비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.



변경금지. 귀하는 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공할 수 없습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 [이용허락규약\(Legal Code\)](#)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

[Disclaimer](#)

경제학박사학위논문

# 품목조직 활성화 방안 연구

- 해외 사례분석을 중심으로 -

2017년 8월

서울대학교 대학원

농경제사회학부 농업·자원경제학전공

송 정 환

# 품목조직 활성화 방안 연구

- 해외 사례분석을 중심으로 -

지도교수 김 완 배

이 논문을 경제학박사학위논문으로 제출함

2017년 8월

서울대학교 대학원

농경제사회학부 농업·자원경제학전공

송 정 환

송정환의 박사학위논문을 인준함

2017년 7월

위 원 장 \_\_\_\_\_ (인)

부 위 원 장 \_\_\_\_\_ (인)

위 원 \_\_\_\_\_ (인)

위 원 \_\_\_\_\_ (인)

위 원 \_\_\_\_\_ (인)

# 목 차

<b>제1장 서론</b> .....	<b>1</b>
제1절 연구의 배경 .....	1
제2절 품목조직의 정의 .....	2
제3절 연구 내용 .....	7
1. 개요 .....	7
2. 논제 1 : 품목조직화가 어려운 이유는 무엇인가? .....	9
3. 논제 2 : 품목조직화를 어떻게 추진할 것인가? .....	10
4. 논제 3 : 수급조절과는 어떻게 연계할 것인가? .....	10
제4절 연구 방법 .....	10
제5절 선행연구 검토 .....	13
제6절 본 연구의 차별성 .....	17
 <b>제2장 이론적 배경</b> .....	 <b>19</b>
제1절 이론 검토의 범위 .....	19
제2절 협동조합의 품목조직화 논쟁 .....	21
제3절 품목조직화의 이론적 배경 .....	25
 <b>제3장 품목조직화 추진 현황</b> .....	 <b>29</b>
제1절 추진 경과 .....	29
제2절 세부 사업 현황 .....	34
1. 품목별 전국협의회 .....	34
2. 품목대표조직 .....	35
3. 과수산업발전계획 .....	39
4. 자조금 .....	40

<b>제4장 품목조직화 추진의 저해 요인</b>	<b>43</b>
제1절 논의의 배경	43
제2절 품목조직화 저해 요인	45
1. 소농중심의 복합영농 구조	45
2. 공영도매시장 경매제의 특수성	47
3. 낮은 시장접근 비용	49
4. 지역중심의 종합농협 체계	52
제3절 저해요인에 대한 대응방안	55
 <b>제5장 품목조직 활성화 요인 분석</b>	 <b>57</b>
제1절 논의의 배경	57
제2절 품목조직화 사례 분석	60
1. 썬키스트(Sunkist)	60
가. 조직화 추진 경과	60
나. 조직화의 특징	62
2. 오션스프레이(Ocean Spray)	65
가. 조직화의 추진 경과	65
나. 조직화의 특징	67
3. 아이다호감자생산자협동조합(UPGI)	69
가. 조직화 추진 경과	69
나. 조직화의 특징	71
4. 제스프리(Zespri)	73
가. 조직화 추진 경과	73
나. 조직화의 특징	75
5. 대니시크라운(Danish Crown)	78
가. 조직화 추진 경과	78
나. 조직화의 특징	80

제3절	품목조직화 추진 방안 .....	82
1.	사례별 특징 요약 .....	82
2.	품목조직화 추진 방안 .....	84
가.	조직원 대상의 다양한 이익 제공 .....	84
나.	수직적 의사결정 체계 구축 .....	85
다.	시장지배력 구비 .....	86
제6장	품목조직화와 수급조절간의 연계성 .....	89
제1절	논의의 배경 .....	89
제2절	품목조직의 수급조절을 위한 법적 근거 .....	90
제3절	품목조직의 수급조절 사례 .....	94
제4절	품목조직의 수급조절 장애요인 .....	96
1.	생산조정에 대한 법적 제동 .....	96
2.	장기 수급조절의 어려움(UPGI 사례) .....	98
제5절	품목조직의 수급조절 강화 방안 .....	100
제7장	결론 .....	105
제1절	요약 .....	105
제2절	정책 제언 .....	106
참고문헌	.....	109

# 표 목 차

[표 1-1]	연구대상 품목조직의 범위 .....	6
[표 1-2]	본 연구의 사례조사 연구 추진 방법 .....	13
[표 2-1]	시대에 따른 조직이론 분류 .....	20
[표 2-2]	Sapiro와 Nourse 이론의 비교 .....	24
[표 2-3]	거버넌스 매커니즘 유형 .....	27
[표 3-1]	정권별 품목조직화 정책 현황 .....	31
[표 3-2]	정권별 수급안정 정책 현황 .....	33
[표 3-3]	품목별 전국협의회 결성 품목 현황 .....	35
[표 3-4]	품목대표조직 대상품목(2009) .....	37
[표 3-5]	품목대표조직 구성을 위한 대상 조직 .....	38
[표 3-6]	과수산업발전계획 사업시행주체 유형 현황 .....	40
[표 4-1]	우리나라 재배면적별 농가수 현황(2015) .....	45
[표 4-2]	산지유통센터 취급품목수 현황(2016) .....	46
[표 4-3]	공영도매시장의 출하자 유형별 출하물량 비중(2015) ...	49
[표 4-4]	미국 신선농산물 생산자의 판매처 유형별 비중(2010) ...	50
[표 4-5]	국내 생산자의 농산물 판매처 유형별 비중(2015) ...	51
[표 4-6]	수탁의 거부금지 관련 법조항 .....	51
[표 4-7]	농협의 산지유통 점유비 .....	53
[표 4-8]	지역·품목조합 현황(2017.4) .....	53
[표 4-9]	농협중앙회 경제사업 지원자금의 정부 의존도 .....	54
[표 5-1]	사례분석 대상조직 현황 .....	59
[표 5-2]	썬키스트의 미국내 오렌지·레몬 시장점유율 .....	64
[표 5-3]	미국의 감자 생산 현황(2015) .....	72
[표 5-4]	뉴질랜드 키위관련 법률 .....	75

[표 5-5]	사례별 특징 요약 .....	83
[표 6-1]	공정거래법상 부당한 공동행위 관련 법조항 .....	91
[표 6-2]	공정거래법 적용 배제관련 법규정 .....	93
[표 6-3]	Capper-Volstead 법 조문 .....	97



# 그림 목 차

[그림 4-1]	공영도매시장 거래 주체 .....	47
[그림 4-2]	공영도매시장 생산자 개인출하 비중의 변화(2010-15) ...	49

## 국 문 초 록

정부는 농산물 수급조절을 정부주도에서 생산자단체 중심으로 전환하겠다는 의지를 밝혀 왔으며, 품목조직 육성을 통해 이를 달성하고자 하고 있다. 그러나 우리나라의 소농중심 복합영농 구조와 지역농협 중심의 산지조직 체계는 전국적인 품목조직의 등장에 저해요인이 되고 있는 상황이다.

이에 본 연구는 해외 5개 품목조직(썬키스트, 오션스프레이, 아이다호감자생산자협동조합, 제스프리, 대니시크라운)의 사례조사연구를 통해 품목조직의 활성화 방안을 도출하고자 하였다. 분석결과 다수의 이질적인 생산자 및 조직이 결합하기 위해서는 조직원만을 대상으로 하는 강력한 유인 조건이 있어야 하고, 아울러 강력한 무임승차 방지책이 동시에 추진되어야 한다는 것을 확인할 수 있었다.

그리고 품목조직과 사전 생산조정간의 관계를 확인하기 위하여 미국의 사례를 분석하였다. 그 결과 품목조직의 사전적인 생산조정이 법적으로나 현실적인 실행에 있어 매우 어렵다는 것을 확인할 수 있었다. 이러한 어려움을 극복하기 위해서는 전국단위의 강력한 품목조직 육성이 필요하며, 수평적인 연합체보다는 수직적인 의사결정 구조를 갖는 조직으로 육성할 필요가 있음을 제기하였다.

상기의 분석을 통해 첫째, 정책자금과 품목조직 육성이 긴밀히 연계될 필요가 있고, 둘째, 품목조직 육성시 가공사업에 대한 지원이 병행되어야 하며, 셋째, 자조금을 수급안정 자금으로 활용할 수 있도록 확충하며, 넷째, 품목조합을 단계적으로 확대해 나가는 것이 정책적으로 필요함을 확인할 수 있었다.

**주요어 :** 품목조직, 조직화, 품목협동조합, 수급조절

**학 번 :** 99520-807



# 제1장 서론

## 제1절 연구의 배경

농림축산식품부(이하 농식품부)는 2014년 ‘원예농산물 자조금정책 개편방안’을 통해 원예농산물에도 의무자조금을 도입하는 것을 주요 내용으로 하는 정책을 발표하였다. 축산부문을 중심으로 운영되던 의무자조금을 원예부문으로 확대하게 된 배경에는 생산자단체가 중심이 되어 품목의 경쟁력을 강화하고 수급조절까지 책임질 수 있는 체계를 만들고자 하는 의도가 반영되어 있다.

수급조절을 정부주도에서 생산자단체 중심으로 전환하겠다는 의지는 이미 시장개방 논의가 본격화되던 1990년대 초반부터 시작되었으며, 품목조직화는 이를 달성하기 위한 중요한 수단으로 인식되었다. 앞에서 언급한 의무자조금 역시 품목조직화가 전제되어야만 효과를 발휘할 수 있는 사업이며, 따라서 농식품부는 1990년대 초반부터 생산자단체 주도의 수급조절을 위해 품목조직화 사업을 추진하여 왔다.

대표적인 품목조직화 사업으로는 품목별 전국협의회 구축, 품목대표조직 육성, 과수산업발전계획 수립 등이 있으며, 이 외에도 품목조직화를 위한 생산 농가와 농협의 자발적인 노력도 지속되었다.

그러나 농식품부의 의지와 달리 축산물의 일부 품목을 제외하고는 품목조직화 속도가 느리게 진행되고 있으며, 수급조절을 달성할 수 있는 수준의 조직화에 이르지 못하고 있다. 해외의 경우 썬키스트(Sunkist), 제스프리(Zespri) 등 품목별 생산자조직이 자국내를 물론 세계시장에서도 명성을 떨치고 있으며, 신선식품의 유통기능을 넘어 가공사업으로까지 그 영역을 확대하고 있다.

우리의 품목조직화 속도가 느리고 성과가 낮은 이유에 대해 소농중심 복합영농이 그 원인으로 지목되고 있다(김홍배 2014, 전성균 ·

송춘호 2015). 이에 따라 우리나라는 품목조직화 보다는 지역을 중심으로 한 지역조직화가 적절하다는 주장도 제기되고 있다(김홍배 2014). 특히 산지의 경우 대부분 지역농협이 조직화의 중심이 되고 있으며 농가들 역시 지역농협을 중심으로 생산과 유통활동을 전개하고 있다. 이러한 현실을 감안할 때, 품목조직화가 우리나라의 환경에 적절한 것인가 하는 의문이 발생하게 된다.

그러나 모든 분야가 그렇듯이 특정의 방식이 만능이 될 수 없으며, 상황에 맞게 그 방법들을 사용하는 것이 필요할 것이다. 이미 버섯, 파프리카 등 일부 품목에서는 전국단위 조직화의 기반이 구축되고 있는 사례도 나타나고 있으며, 앞서 언급한 바와 같이 해외에서는 다양한 품목조직들이 활성화되고 있는 사례도 있다. 따라서 품목조직화에 적합한 특성들을 확인하고 이의 정책적 대안을 도출하는 작업은 그 자체로 의의가 있다고 할 수 있다.

## 제2절 품목조직의 정의

본격적인 논의에 앞서 본 논문의 핵심 개념인 ‘품목조직’에 대한 정의가 우선 검토될 필요가 있다. 왜냐하면 품목조직을 문자 그대로 받아들일 경우 ‘품목’과 ‘조직’이라는 용어가 가질 수 있는 의미의 폭이 매우 광범위하여 논의가 과도하게 확대될 수 있기 때문이다.

또한 보편적으로 받아들여지는 품목조직의 정의가 없기 때문에, 연구와 관련된 명확한 정의 없이 연구를 진행할 경우 결과의 해석에 혼란을 야기할 수 있기 때문이다. 이하에서는 본 연구 목적과의 연계하에 품목조직의 특징을 중심으로 대상을 구체화하였다.

한편 품목조직 논의에 있어 ‘품목조직화’라는 용어가 연계되어서 자주 사용되는데, 품목조직은 ‘품목조직화’라는 과정을 통해 나타난 결과물이라고 할 수 있다. 이렇게 과정을 나타내는 용어인 ‘품목조직화’를 자주 사용하는 이유는 정책적으로 육성의 개념을 함께 가지

고 있기 때문이다.<sup>1)</sup>

품목조직의 정의는 필요에 따라 또는 관점에 따라 매우 다양하게 정의될 수 있다. 본 연구와 연계한 품목조직의 개념을 정립함에 있어 중요한 고려 요소들을 정리하여 보면, 첫째, 조직의 운영주체 관점, 둘째, 조직화의 대상 관점, 셋째, 조직의 사업범위 관점, 넷째, 조직의 규모 관점, 다섯째, 품목의 취급범위 관점의 5가지로 요약할 수 있다.

첫째, 조직을 운영하는 주체의 관점에서는 생산자가 직접 조직을 운영하는 경우와 소유와 운영이 분리되어 전문경영인이 운영 주체가 되는 경우로 구분할 수 있다. 또한 조직에 따라서는 공공기관의 영향력이 커 운영에 중요한 행위자 역할을 하는 경우도 있다.<sup>2)</sup>

여기서 중요한 것은 조직의 운영주체는 ‘궁극적’으로 생산자여야 한다는 것이다. 여기서 ‘궁극적’이라는 용어를 사용한 이유는 품목조직의 운영 주체가 반드시 생산자가 아닐 수 있지만, 실질적인 의사결정은 생산자에 의해 좌우되어야 한다는 것을 의미한다.

예를 들어 소유와 경영의 분리로 판매활동이 기업형태로 운영되더라도 판매기업에 대한 감독과 최고의 의사결정권은 생산자가 소유하여야 한다는 것이다. 이러한 논리는 품목조직이 생산자를 위한 조직이어야 하며, 생산자 중심의 운영원리를 가지고 있어야 한다는 점을 강조한 것이다.

따라서 본 논문에서 이야기하는 품목조직에는 협동조합, 생산자 협동조직<sup>3)</sup>, 그리고 이들 조직들의 연합조직, 그리고 이들이 주축이

---

1) 이하의 논의에서 상황에 따라 ‘조직’이라는 용어와 ‘조직화’라는 용어를 혼재해서 사용할 예정인데, 조직 자체를 나타낼 때는 ‘조직’을 사용하고 과정을 강조할 때는 ‘조직화’라는 용어를 사용하였다.

2) 공공기관이 운영에 참여하는 경우는 대부분 여러 주체가 참여하는 거버넌스(governance) 방식이 많다.

3) 생산자 협동조직은 생산자들이 공동으로 운영하는 조직이지만 협동조합이 아닌 조직이다. 우리의 영농조합법인과 같은 형태의 조직이 될 수 있다. 하지만 아직까지 우리나라의 경우 많은 수의 생산자들이 운영에 참여하는 영농조합법인이 존재하지 않는 상황이다.

되는 가치사슬(value chain)상에서의 수직적 협업조직들이 해당된다고 할 수 있다.

운영주체가 생산자 중심이어야 한다는 관점에서 보면, (주)하림 등 민간 축산계열화업체들은 제외된다고 할 수 있다. 생산단계에서의 농가조직화는 일정 이상의 수준에 있더라도, 판매단계에서는 민간 기업이 의사결정에 중심적인 역할을 수행하는 구조를 가지고 있기 때문이다(김동환 외 2009).

한편 조직화 추진 주체의 동기부여 측면에서 동기부여가 생산자들이 자발적으로 추진한 것인지, 아니면 정부나 지자체가 동기부여 및 추진주체가 된 것인지에 따라서도 구분할 수 있다. 주로 선진국, 특히 미국의 품목조직화에서는 생산자들의 자발적인 사례가 대부분이지만, 저개발국의 경우는 정부의 주도로 품목조직화가 추진되는 사례가 일반적이다. 본 논의에서는 이 두 가지 경우를 모두 포함하도록 한다.

둘째, 조직화의 대상이라는 관점에서 살펴보면, 우선 조직에 참여하는 대상으로 생산자를 들 수 있다. 품목조직화의 목적 중 하나가 생산자들의 협상력을 제고함으로써 소득을 향상시키는데 있음을 감안할 때 이는 당연하다고 할 수 있다.

그러나 사람을 대상으로 하는 것 외에도 품목조직은 조직 자체를 대상으로 할 수 있는데, 조직의 연합체가 바로 그러한 형태이다. 따라서 조직화의 대상은 사람과 조직 모두를 포함한다고 할 수 있다.

특히 조직을 조직화의 대상으로 한다는 것은 우리와 같은 소농구조에서 규모화된 품목조직을 육성하기 위해서는 불가피한 측면도 있다. 즉 우리나라의 경우 단일의 조직이 전국적인 규모로 성장한 사례가 없고, 여전히 소규모 지역조직이 산지조직화의 중심이 되고 있는 현실을 감안할 필요가 있다.

셋째, 품목조직의 사업 범위와 관련해서는 가치사슬상에서 어떠한 사업 영역을 포함하는가의 문제와 연관된다. 원론적으로 품목조직은 생산·유통·가공 중 어느 특정 단계에 특화될 수 있다. 그러나 생

산자 중심의 품목조직이 되어야 한다는 앞에서의 관점을 유지할 경우 생산은 기본적으로 포함되어야 할 것이다.

그리고 품목조직화의 목적이 협상력 제고와 부가가치 창출에 있음을 감안할 때 판매나 가공 부문과의 연계는 반드시 필요할 것으로 판단된다.

따라서 본 논의의 관점은 품목조직은 생산단계를 벗어나 판매나 가공과 반드시 연계된 조직이어야 한다는 점이다. 특히 여기서의 판매는 단순히 농가에서 개별적으로 판매하는 수준이 아니라, 공동계산을 기반으로 공동판매가 이루어져야 한다는 것을 의미한다. 이러한 기준을 적용할 경우 생산조직에 머물고 있는 작목반과 생산중심의 영농조합법인 등은 제외된다고 할 수 있다.

넷째, 사업의 범위가 생산을 중심으로 판매·가공을 연계한 전방수직통합형 조직이라도, 모두가 본 연구의 대상이 되는 것은 아니다. 품목조직의 규모면에서도 논의의 기준이 필요한데, 본 논의의 주제가 수급안정과 연계되어 있다는 것을 감안할 필요가 있다.

즉 품목조직의 규모가 국내의 수급에 영향을 미칠 수 있는 수준이 되어야 한다. 그러기 위해서는 전국단위의 단일 품목조직이거나, 과점 형태의 시장에서 큰 영향력을 행사할 수 있는 상위 조직으로 제한된다. 따라서 본 논의에서는 상기 규모 이하의 조직규모는 논의에서 제외하였다. 이 경우 지역농협이나 규모가 작은 공동계산조직은 논의에서 제외된다고 할 수 있다.

그러나 규모가 작은 조직들이 연합체를 형성하여 단일의 의사결정으로 운영되는 연합 조직은 본 논의에 포함된다. 다만 정보교환만을 위해 느슨하게 조직화된 연합체는 본 논의에서 제외된다.

다섯째, 일반적으로 품목조직이라고 하면 단일의 특정 품목을 전문적으로 취급하는 조직으로 인식되고 있다. 그러나 Erdman(1924)은 “품목조직은 단일 품목 또는 해당 품목과 논리적으로 관련성을 가지는 품목을 포함한, 소수의 품목을 취급하는 조직”으로 정의하고 있다.



이 정의와 같이 연계 취급의 필요성이나 일시적으로 복수의 품목을 취급하는 경우를 포함하는 것이 보다 현실적이라고 할 수 있다. 예를 들어 사과 품목조직에서 배를 같이 취급하거나 아니면 시기적인 보완을 위해 복숭아를 일부 취급하는 경우는 비록 복수의 품목을 취급하더라도 품목조직에 포함되어야 할 것이다. 그러나 여러 작물이 동등한 중요성을 가지고 취급되는 조직의 경우는 이 요건에서 제외된다고 할 수 있다. 따라서 이를 요약하면, 품목조직의 대표 품목은 단일하게 존재하여야 하지만, 일부 보완을 위한 타 품목 취급은 허용된다고 할 수 있다.

상기의 5가지 고려 사항을 정리하면, 본 연구의 대상이 되는 ‘품목조직’은 “단일 품목 또는 해당 품목과 논리적으로 관련성을 가지는 소수의 청과물을 취급하는 품목 특화 조직으로, 생산을 중심으로 가공·유통을 연계한 전방수직통합(forward vertical coordination)형 조직이며, 공급에 있어 전국적인 영향력을 가지고 있는 생산자가 통치의 중심이 되는 조직”으로 정의할 수 있다.

[표 1-1] 연구대상 품목조직의 범위

구 분	적 용 범 위
운영주체	생산자가 직접 운영주체가 아니더라도, 생산자가 조직 의사결정의 중심인 조직
조직화 대상	‘생산자’와 ‘조직’ 모두를 고려하며, 이에 따라 조직간 ‘연합체’도 포함
사업범위	생산을 중심으로 가공·유통을 연계한 전방수직통합(forward vertical coordination)형 조직
사업규모	국내 수급에 영향을 미칠 수 있는 규모의 조직으로, 전국단위 조직이거나 과점 형태의 시장에서 큰 영향력을 행사할 수 있는 상위 조직
취급 품목	단일 품목 또는 해당 품목과 논리적인 연관성 및 보완성을 가지는 소수의 품목을 취급하는 조직

한편 품목조직화와 연계하여 많이 사용하고 있는 개념으로는 ‘산지조직화’라는 개념이 있다. 이 역시 조직화의 과정을 강조한 개념으로 정부의 정책과 밀접히 연계된 개념이다.

산지조직화는 생산자를 중심으로 생산과 유통을 연계하여 공동의 목적을 위해 협업을 하고, 공동 판매 활동을 통해 공동의 이익을 실현하는 협업 활동의 체계화를 말한다. 따라서 생산부터 판매에 이르는 전 과정을 체계화하는 것이며, 특히 생산단계만의 조직화에 머무는 것이 아니라 유통까지 연계하는 조직화라고 할 수 있다.

이러한 산지조직화의 개념은 품목조직화와 매우 유사하다는 것을 알 수 있는데, 품목조직화는 산지조직화에서 품목에 특화된 조직에 한정하는 개념이라고 할 수 있다. 따라서 품목조직화는 산지조직화의 하위 개념이라고 할 수 있다.

산지조직화는 일반적으로 품목조직화와 ‘지역조직화’로 크게 구분할 수 있는데, 지역조직화는 특정 행정구역 또는 사업구역을 중심으로 생산자를 조직화하여 통합마케팅을 추진하는 것을 말한다. 따라서 품목조직화와 지역조직화는 반드시 대립되는 개념은 아니다. 그러나 우리의 현실에서 지역조직화는 다수의 품목을 대상으로 하는 경우가 많다는 점에서 품목조직화와는 상반되는 개념을 형성하는 측면이 있다.

## 제3절 연구 내용

### 1. 개요

품목조직화 논의는 다양한 주체와 관점, 대상 등에 따라 논의의 범위가 매우 넓다. 예를 들어 생산자, 생산자조직, 생산자조직의 연합조직 등 범위를 넓혀가면서 논의의 대상과 관점이 다양화 된다.

그리고 조직의 주체 관점에서는 조직에 참여하는 생산자의 입장과 조직을 운영하는 운영조직의 입장, 그리고 품목조직화를 정책적인 성과와 연계하여야 하는 정책당국자의 입장이 상이할 것이기에 다양한 관점의 논의가 필요하다.

여러 관점을 모두 취하여 본 연구에 반영하는 것은 현실적으로 매우 어렵기 때문에, 특정의 주제를 중심으로 연구를 진행하는 것이 합리적일 것이라고 판단된다. 이에 본 연구는 “품목조직화를 통한 생산자단체의 자율적인 수급안정”이라는 정부의 정책 명제를 중심으로 논의를 한정해 보고자 한다.

이 명제의 검토에 있어서 사전에 고려하여야 할 사항이 있다.

첫째, 품목조직을 통해 수급안정을 달성하기 위해서는 자체적인 수급조절을 통해 시장 수요에 영향을 미칠 수 있는 수준의 조직화가 달성되어야 한다. 앞에서 품목조직을 정의하면서 이와 유사한 논의를 진행하였으며, 특히 여기서 강조하고자 하는 것은 우리의 농업 환경에서 규모화된 물량을 지배하기 위해서는 다수의 주체들이 참여하여야만 가능할 것이라는 점이다. 즉 참여하는 생산자의 수가 다수이고, 다양한 조직들이 연합하여야만 이러한 물량 지배가 가능하다는 것이다.

둘째, 품목조직화가 수급안정을 위한 정책수단이 되고 있다는 측면에서 정책효과가 큰 품목이 논의의 대상이 되어야 한다는 점이다. 즉 몇몇 농가만이 생산의 대부분을 차지한다거나, 물량이 많더라도 국내 생산량이 적은 품목의 경우는 정책효과가 미미할 수밖에 없을 것이다. 따라서 국내 생산량이 많고, 국민생활에 미치는 영향이 큰 품목에 대한 조직화와 수급조절이 중요한 논의의 대상이 된다는 것이다.

특히 상기 두 가지 내용이 중요한 이유는 Olson(1971), Bijman 외(2011)를 비롯한 수많은 연구에서, 조직원이 소수이고 균질한 특성을 가질 경우 조직화가 촉진된다고 언급하고 있기 때문이다. 우리의 현실에서 물량이 많고 국민생활에 큰 영향을 미치는 품목을 전국적

으로 조직화 한다는 것은 다수의 이질적인 농가들을 조직화하는 문제라는 점에서 이론에서 제시한 조직화 촉진 요인과 대책점에 있게 된다.

결국 본 연구의 주제는 “다수의 이질적인 농가들이 참여하는 전국 단위 수준의 품목조직화를 통해 자율적인 수급안정을 달성하는 방법”에 대한 논의가 될 것이다. 이는 두 가지의 주제로 각각 구분될 수 있으며, 첫째, “다수의 이질적인 농가들이 참여하는 전국단위의 품목조직화를 어떻게 달성할 것인가”하는 문제이고, 둘째, 이렇게 조직화된 품목조직이 “수급안정을 어떻게 달성할 것인가”하는 문제로 구분된다.

## 2. 논제 1 : 품목조직화가 어려운 이유는 무엇인가?

목적하는 수준의 품목조직화를 어떻게 달성할 것인가에 대한 논의에 앞서 먼저 고민해 보아야 할 것이, 생산자 입장에서는 “어떻게” 조직화를 할 것인가 보다는 “왜” 조직화 하여야 하는가라는 문제에 대한 답이 먼저 제시되어야 한다는 것이다.

“왜”라는 질문에 대해 가장 일반적이고 널리 수용되고 있는 답변은, Coase(1937)와 Williamson(1981)이 주창한 거래비용의 개념에 따라 “조직에 참여함으로써 얻는 이익이 조직에 참여하는데 소요되는 비용을 초과하기 때문”이라는 것이다. 그렇다면 우리나라의 경우 품목조직화의 진척 속도가 느리고 성과가 낮은 이유는, 생산자 입장에서 품목조직화의 이익이 크지 않기 때문으로 해석할 수 있다.

그러나 조직 참여의 이익과 비용을 구체적으로 계측하는 것은 매우 힘든 작업이며, 그 정확성을 담보하는 것도 매우 어렵다. 따라서 본 연구에서는 이익과 비용을 직접 실측하는 대신, 구조적이고 제도적인 측면을 중심으로 품목조직화를 저해하는 요인을 찾아보고자 하였다.

### 3. 논제 2 : 품목조직화를 어떻게 추진할 것인가?

두 번째는 본 연구의 핵심 주제인 “다수의 이질적인 농가들이 참여하는 전국단위의 품목조직화를 어떻게 달성할 것인가”하는 문제에 대한 내용이다. 즉 “어떻게” 조직화할 것인가라는 방법과 관련한 검토를 하고자 한다.

현재 정부의 정책과 관련 연구들은 품목조직화가 필요함을 역설하고 있으나, 어떻게 조직화할 것인가에 대한 논의는 미진하다. 이에 본 연구에서는 어떻게 품목조직화를 달성할 것인가에 대해, 여러 사례에 대한 분석을 통해 그 방안을 도출하고자 하였다.

### 4. 논제 3 : 수급조절과는 어떻게 연계할 것인가?

세 번째는 정부의 정책 목적과 결부시키는 방법에 대한 논의이다. 즉 “품목조직화를 통해서 생산자단체의 자발적인 수급안정을 어떻게 달성할 것인가”하는 점이다.

정부의 정책자료와 연구기관들의 보고서에서는 조직화를 통한 민간 자율의 수급안정이 바람직한 정책방향으로 제시되고 있고, 이는 현재의 산지유통정책과 수급안정정책의 근간을 이루고 있다.

이에 대해 본 연구에서는 이것이 가능한가 하는 점에 관심을 가지고 연구를 수행하였다. 만약 가능하다면 품목조직이 수급조절을 어떻게 하여야 할 것인가 하는 점에 관심을 가지고 연구를 진행하였다. 이 역시 사례 분석을 통해 시사점을 도출하였다.

## 제4절 연구 방법

본 연구는 사례조사와 문헌조사를 중심으로 수행되었다. 품목조직

화와 관련한 포괄적인 주제를 다양한 측면에서 검토하고 논의하기 위해서는 사례조사연구(case study research)가 최적의 방법이라고 판단하였다.

특히 사례조사연구는 ‘왜’와 ‘어떻게’라는 연구목적에 있어서는 최적의 연구방법 중 하나로 알려져 있으며(Yin 2013), 따라서 ‘어떻게 품목조직화를 할 것인가?’라는 본 연구의 주제를 다루는 데는 최적의 연구방법이라고 판단된다.

사례조사연구 방법은 품목조직화의 핵심성공요인을 발굴하는 것 외에도 품목조직화와 수급조절의 연계성에 대한 연구에도 사용하였다. 그러나 사례조사연구 방법의 체계적인 적용은 주로 품목조직화를 어떻게 추진할 것인가에 대한 연구에 주로 적용하였다.

핵심성공요인 연구에 적용한 사례로는 ‘썬키스트(Sunkist)’, ‘오션스프레이(Ocean Spray)’, ‘아이다호감자생산자연합회(UPGI)’, ‘제스프리(Zespri)’, ‘대니시크라운(Danish Crown)’의 5가지 사례를 분석하였다.

이들 사례를 선정한 이유는 우선 앞에서 언급한 바와 같이 본 연구의 ‘품목조직’ 기준에 맞는 조직이라는 점이다. 특정 품목에 특화된 조직이고, 전국적인 영향력을 가지고 있으며, 생산자뿐만 아니라 조직간 연계를 기반으로 운영되고 있고, 판매 및 가공을 포함하는 전방수직통합 조직이라는 특징을 가지고 있기 때문이다. 또한 축산과 과일의 경우 품목조직이 활성화 되어 있으나, 채소의 경우는 상대적으로 특정 품목에 특화한 경우가 적다는 점을 감안하여 대외적인 인지도가 크게 높지는 않지만 아이다호감자생산자협동조합을 의도적으로 포함하여 분석하였다.

사례조사연구에 사용하는 표본수와 관련하여 Duke(1984)는 사례조사의 최소 대상수를 3개로 제시하였으며, Polkinghorne(1989)은 자기반영 문제 등으로 인해 10개 이하의 사례수가 적절하다고 제시하였다. 두 연구를 감안할 때 본 연구에서 사용한 사례 표본수 5개는 상기의 범위에 들어가는 것이므로 적절하다고 판단된다.

사례조사 과정의 신뢰성을 제고하기 위하여 Yin(2013)이 제시한 다중사례방법론에 의해서 연구를 실시하였다.<sup>4)</sup> 여기서 제시한 다중 사례방법론에서는 개별 사례들을 동일한 논리로 반복적으로 분석하도록 하고 있으며, 이를 위해 자료 검색부터 사례별 질의와 분석 방법을 일관되게 진행하도록 하고 있다.

자료 검색은 기본적으로 기업의 탄생부터 성장기 모두를 기록하고 있는 「International Directory Of Company Histories」 데이터베이스를 우선 확인하였으며, 이후 필요한 자료들은 논문과 잡지, 신문 자료를 순서와 관계없이 검색하였다. 특히 잡지와 신문의 경우는 주요 사건과 관련된 구체적인 내용을 확인하기 위한 용도와 특정 사건이 최근에 어떻게 결론을 맺게 되었는지를 확인하기 위한 용도로 활용되었다.<sup>5)</sup>

Yin(2013)은 자료분석 단계에서의 내적 타당성을 확보하기 위하여 특정의 패턴을 매칭시키는 방법이나, 인과관계에 대한 논증, 경쟁가설 설정, 논리모델 적용 등을 실시하도록 하고 있다. 본 연구에서는 동일한 결론을 도출할 수 있는 특징들을 확인하는 방식으로 이를 검증하였다.

조직화 과정에서의 성공 요인들을 구체적으로 확인하기 위하여 조직 설립 당시부터의 역사적인 사실을 중심으로 문헌조사를 실시하였으며, 이를 토대로 당시의 여건 등을 종합적으로 감안한 성공요인을 도출하려고 하였다. 이를 위해 과거의 신문과 해당 조직의 설립과정을 확인할 수 있는 서적들을 중심으로 보다 구체적인 자료를 확인하였고, 이들 조직의 성과를 논의한 논문 등을 통해 이를 재확인하였다. 따라서 본 연구의 논리 전개방식은 서술식 방식을 사용하였고, 필요에 따라 통계정보로 이를 보완하였다.

Yin(2013)이 제시한 사례조사연구의 절차적 타당성과 더불어 연구

---

4) Yin(2013)은 사례조사 연구가 과학성과 신뢰성을 갖추기 위하여 조사 및 분석의 절차상 체계를 정립하고자 하였다.

5) 신문, 잡지, 홈페이지 검색 자료는 참고문헌에 별도로 표시하지 않고, 해당 내용의 각주로 처리하였다.

에서 논의된 정성적 분석 결과의 타당성을 검증하였다. 이를 위하여 Creswell(1998)과 Strauss & Corbin(1998)이 제시한 과정을 본 연구에 맞게 재구성하여 연구 결과의 타당성을 검증하였다.

첫째, 사례 분석에서 나온 결과를 관련 전문가에게 보여주고, 사례들에 대해 잘 설명하고 있는지를 확인하였다. 둘째, 사례분석연구에 대한 경험이 있는 다른 2명의 전문가들에게 절차가 적절한지와 이를 통해 도출된 결론이 적절한지를 확인하였다. 위와 같은 과정을 사용하여 사례조사연구의 신뢰성을 재확인하였다.

[표 1-2] 본 연구의 사례조사 연구 추진 방법

구 분	사 례 연 구 전 략
구성타당성	- 다양한 자료원을 사용
내적타당성	- 패턴 분석
외적타당성	- 다중사례연구를 위한 개별 사례의 반복연구
신뢰성	- 전문가를 통한 연구 결과의 재검토

자료 : Yin(2013)에서 제시한 연구 추진방법을 본 연구에 맞게 재구성

## 제5절 선행연구 검토

국내의 경우 품목조직화와 관련한 정책적인 논의는 오래전부터 이어져 왔으나, 이론적인 연구는 매우 부족한 실정이다. 일부 논의된 결과들도 특정 품목조직화 사업의 효과를 분석하는 것이 중심이 되고 있다. 그만큼 품목조직화에 대한 이론적, 실증적 연구가 부재한 상황이라 할 수 있다.

이하에서는 품목조직화의 성공요인 등 방법적인 측면에서 고찰한 연구와 품목조직화와 수급조절의 연계성을 검토한 연구들을 구분하여 제시하였다.

품목조직화와 관련된 선행연구가 크게 부족하다는 점을 감안하여



품목조직화 외에도 산지조직화 연구 중 본 연구와 관련성이 높은 연구는 포함하였다.

그리고 국내 연구의 경우는 2000년 이후의 선행연구를 중심으로 내용을 검토하였으며, 2000년대부터 우리나라의 품목조직화 논의가 본격화된다는 점을 감안하였다. 우선 품목조직화의 추진 방법에 대한 연구결과들을 정리하여 보면 다음과 같다.

최용주(2000)는 산지조직화에 있어 지역조직화의 필요성을 강조하면서, 그 방법으로 작목반과 지역농협의 결합을 주장하였다. 저자가 작목반에 주목한 이유는 작목반은 품목별로 조직되어 있으며 결합력이 높은 조직이고, 또한 지역농협이나 행정기관 등과의 수직적 협력관계가 잘 형성되어 있는 조직이라는 점 때문이다. 그리고 지역농협은 유통과정의 협동을 생산과정의 조직화로 연계할 수 있는 유일한 조직이며, 결국 지역농협이 지역조직화의 핵심주체가 되어야 함을 주장하고 있다.

국승용 외(2008)는 농협의 성공요인 분석에서 품목조합의 성공가능성이 상대적으로 높다는 것을 실증적으로 분석하였다. 분석결과는 품목조합과 지역조합의 성과를 비교분석하여 도출하였으며, 이를 통해 품목조합의 확대 필요성을 제기하였다. 그러나 현실적으로 품목농협을 더 이상 확대하는 것이 어렵다는 점을 감안하여, 조합공동사업법인의 설립을 지원하는 방안이 필요함을 주장하였다.

김창환 외(2013)는 정성적 관점에서 산지유통조직에 대한 연구를 진행하였으며, 대형 조직을 제외하고 산지유통조직의 대부분은 연구개발(R&D)과 인적관리에 취약점을 드러내고 있다는 점을 지적하고 있다. 이를 극복하기 위해서는 농협 및 법인조직 중심의 산지조직화가 적합하고, 특화의 정도에 따라 농가를 소그룹으로 분류하여 산지유통조직과 연계하도록 하는 것이 필요함을 주장하였다.

김홍배(2014)는 품목별 조직화와 관련한 논의가 현실성을 갖기 위해서는 Olson(1971)의 ‘집단행동이론’에 관심을 가질 필요가 있음을 주장하고 있다. 또한 농협의 산지조직화 추진 방향과 관련하여 첫

째, 생산자 조직화를 통하여 규모화는 물론 차별화, 브랜드화를 통한 교섭력 제고로 농가에 보다 높은 가격을 제공하여야 하며, 둘째, 생산자로부터 도소매로 이어지는 수직통합을 통해 출하창구를 단일화 하도록 하며, 셋째, 전국단위 품목별 조직화를 통해 수급안정과 농가소득 안정화에 기여하여야 한다는 3가지 방향을 제시하고 있다. 다만, 수급안정에는 농협만의 힘으로는 한계가 있으므로 정부에 의한 강력한 유인이나 통제를 수반하는 제도화가 필요하다는 점을 강조하고 있다.

Hoffman 외(1991)는 품목의 특징과 관련하여, 신선도 하락이 빠른 품목과 가공후 최종가격이 결정되는 품목일수록 조직화의 성공률이 높아진다고 주장하였다.

Kilgour 외(2008)는 뉴질랜드 키위산업의 성공요인으로 키위산업 참여자들의 산업에 대한 높은 이해와 의사소통을 중요한 요인으로 지적하고 있다. 이 외에도 의사결정의 공개성, 균형잡힌 산업구조, 밸류체인 중심의 통합, 시장지향적 R&D, 강력한 마케팅 전략을 주요 성공요인으로 제시하고 있다.

Bruynis 외(2001)는 판매 협동조합의 성공요인을 52개 협동조합의 데이터를 통해 분석하였다. 그 결과 성공요인으로 지목된 내용으로는 충분한 자기자본의 확보, 금융정보의 정확한 작성과 제공, 적절한 사업물량의 유지, 운영자들의 협동조합에 대한 경험과 지속적인 교육 등이 지적되었다.

Fernandez(2014)는 과거 미국 및 유럽의 협동조합 연구를 통해 수출이 협동조합 발전에 중요한 역할을 한다는 점을 지적하고 있다. 유가공산업의 사례를 들어, 이탈리아와 독일의 협동조합 발전이 느린 이유를 수출 부진에서 찾고 있다. 또한 미국의 사례를 들어 원료 확보가 협동조합 성공의 중요한 요인이라고 주장하였다. 그는 미국에서는 1895~1900년 사이에 2,000개의 많은 유가공 협동조합이 설립되었으나 대부분 실패를 하게 되었으며, 가장 큰 이유가 원료 확보에 실패했기 때문이라고 주장하였다.

Bijman(2016)은 네덜란드 협동조합의 성공요인을 4가지로 제시하고 있는데, 첫째, 협동조합과 관련한 법률의 구비로 특히 협동조합 조직의 구성과 운영에 대한 명확한 지침을 제공하고 있다는 점, 둘째, 조합원의 동질성이 높다는 점, 셋째, 협동조합간 협력관계가 매우 유연하였다는 점, 넷째, 시장의 여건에 대응하여 비용 경쟁력을 갖추었다는 점이다. 특히 제도적인 지원을 핵심적인 요인으로 제시하고 있다는 점에서, 조직화가 정책과의 연계하에 추진되고 있는 우리의 상황에서는 시사하는 바가 크다고 할 수 있다.

품목조직화와 수급안정의 관계에 대한 선행연구는 매우 부족하다. 뒤에서 다시 언급하겠지만 해외의 경우는 품목 조직화를 협상력 제고의 수단으로 주로 활용하고 있기 때문에 품목조직화와 수급안정을 연계하는 연구가 드문 것으로 판단된다. 반면 국내의 경우는 조직화를 통한 수급안정의 논의가 현재까지 지속되고 있으나, 실증적인 연구는 부족하고 단지 당위적인 언급이 대다수를 이루고 있다. 최근의 대표적인 연구결과를 소개하면 다음과 같다.

사동천(2011)은 농가조직화가 수급안정에 있어 중요한 역할을 하지만, 수급안정에 있어 보다 중요한 것은 농협의 신경분리와 농업회의소의 설치라고 주장하였다. 즉 농업조직 간의 네트워크가 유기적으로 결합되어야만 농산물 수급조절을 근원적으로 해결할 수 있다고 주장하였다.

김완배 외(2012)는 소규모 농가와 대규모 전업농이 공존하고 있는 우리의 현실을 감안하여 지역농협과는 별개로 품목별 생산자조직의 필요성을 강조하였다. 또한 품목별 생산자조직은 자조금과 연계하여 전국 단위로 활성화하는 것이 필요함을 강조하였다. 특히 이를 바탕으로 품목별 유통위원회, 유통조절명령제도의 도입 기반을 마련함으로써 수급안정의 기반으로 삼는 것이 필요함을 주장하였다.

최병옥 외(2015)는 제주도 겨울당근의 사례 연구를 통해 자율적 수급안정 체계를 구축하기 위해서는, 지자체, 생산자단체, 학계, 소비자단체, 식자재업체 등이 참여하는 수급조절위원회를 통해 적정 재

배면적을 확보하는 것이 필요함으로 지적하였다. 또한 생산자조직 구축을 통한 계약재배 확대와 자조금단체 설립을 통한 홍보 활동의 활성화를 요구하였으며, 사후적으로 과잉이 발생했을 때를 대비하여 가공사업의 진출을 대안으로 제시하고 있다. 이 연구에서 두드러지는 내용은 거버넌스 체계 구축을 통한 수급조절 방안 제시라고 할 수 있다.

박경석(2015)은 산출량 변동이 심한 농산물에 대해 판매 협동조합을 결성하여 공동행위를 할 경우, 비록 카르텔과 같은 행동이더라도 사회적인 후생이 개선될 수 있음을 이론적으로 보여주고 있다. 특히 산출량 통제가 어렵고, 수요가 비탄력적이며, 저장비용이 낮을수록 생산자들이 개별적으로 판매하는 것보다 공동으로 판매하는 것이 후생을 증진시킨다는 것을 보여주고 있다. 이러한 분석을 토대로 농협에 대한 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」(이하 공정거래법) 면제가 필요함으로 주장하고 있다.

## 제6절 본 연구의 차별성

본 연구와 기존 연구의 가장 큰 차별점은 품목조직화의 추진 방안에 대해 사례를 중심으로 연구를 진행하였다는 점과 ‘어떻게’ 추진하여야 한다는 점을 논하고 있다는 점이다.

먼저 내용적인 측면에서 기존 연구들은 특정 정부 사업과의 연계 하에서 품목조직화의 필요성을 당위적으로 언급한 경우가 많았고, 품목조직화를 구체적으로 어떻게 추진할 것인가에 대한 논의가 생략된 경우가 많았다.

그러나 본 연구는 품목조직화를 추진하기 위해서는 어떠한 요인에 주목하여야 하는지에 대해 관련 사례를 통해 분석하고 결론에 도달하고 있다. 또한 품목조직화를 통한 수급조절의 필요성이 당위적으로 언급되고 있는 상황에서, 이것이 과연 어떻게 가능한 것인지

에 대해 구체적으로 의문을 제기하면서 그 해결방안을 도출하고 있다는 점에서 타 연구결과와의 차별성이 있다고 하겠다.

연구 방법적인 측면에서는 품목조직들을 대상으로 다중사례조사 방법을 통해 수행하였다는 측면에서 그 차별성이 있다고 하겠다. 최용주(2000), 최병옥 외(2015)와 같이 단일사례조사를 통해 연구된 사례는 있었으나, 여러 사례를 동일한 관점에서 반복적으로 조사 연구된 사례는 많지 않다는 점에서 본 연구의 차별성이 있다고 하겠다.

## 제2장 이론적 배경

### 제1절 이론 검토의 범위

경제학의 학문적 관심 대상은 항상 ‘시장’이었다. 이에 따라 본 연구의 주제인 ‘조직’에 대한 논의는 경영학, 사회학, 정치학, 심리학 등의 학문을 중심으로 연구가 진행되어 왔다. 경제학에서 조직에 대한 관심이 본격화한 시기는 Coase(1937)와 Williamson(1981)의 ‘거래비용경제학’이 등장하면서부터이다.

거래비용경제학의 등장은 타 학문분야 조직 연구에도 큰 영향을 미치게 되었으며, 신제도주의(New Institutionalism)경제학이라는 분야를 탄생시켰다. 하지만 신제도주의경제학만으로는 조직의 다양한 행태를 분석하는 것은 한계를 가지고 있으며, 이에 따라 조직과 관련된 논의는 경제학, 경영학, 행정학, 정치학, 사회학, 심리학 등 다양한 학문분야가 연계된 학제적인 성격을 가지게 되었다.

여러 학문에서 동시에 조직 연구가 진행됨에 따라 조직 이론에 차별성이 존재하는 것도 있으나 동일 이론이 여러 학문에서 활용되는 사례도 많이 있다. 최근 다양한 분야에서 연구되는 조직연구를 통합하여 ‘조직학’이라는 독자적인 학문을 구축하고자 하고 있으나, 아직까지 학문의 차별성이 크지 않아 학문적 독자성이 부족한 것이 사실이다. 이에 따라 조직과 관련된 통일된 이론체계가 미흡하여 조직에 대한 연구는 그 필요성에 맞춰 이론을 채택하여야 하는 한계점을 가지고 있다.

우선 조직론의 다양한 이론들을 살펴보면, 오석홍(2016)은 시기에 따라 고전이론, 신고전이론, 현대이론의 3단계로 분류하여 21가지 이론들을 제시하고 있다. 이 이론에는 막스베버의 ‘관료제론’을 위시하여 경영학에서 많이 활용되고 있는 포드의 ‘과학적 관리학과 이론’과 경제학에서 많이 논의되고 있는 ‘자원의존이론’, ‘거래비용이

론’, ‘대리인이론’ 등도 포함되어 있다.

이 이론들 중 특정 학문분야를 중심으로 발전하는 이론도 있으나, ‘신제도론’과 같이 경제학, 정치학, 사회학 등 다양한 학문분야에서 함께 논의되는 이론들도 있다. 또한 특정 이론이 다양한 이론들을 동시에 포함하여 논의되고 있는 사례도 있는데, 앞에서 이야기한 ‘신제도론’의 경우 경제학에서는 ‘자원의존이론’, ‘거래비용이론’, ‘대리인이론’ 등을 포괄하여 논의되고 있다.

[표 2-1] 시대에 따른 조직이론 분류

구 분	주 요 이 론
고전이론	관료제론, 행정관리학과 이론, 과학적 관리학과 이론
신고전이론	생태론, 경험주의이론, 인간관계론
현대이론	비교조직론, 발전이론, 관리과학이론, 행태과학이론, 행위이론, 조직문화론, 체제론적 접근방법, 상황적응적 접근방법, 신제도론, 조직군생태론, 자원의존이론, 거래비용이론, 대리인이론, 혼돈이론, 거버넌스이론

자료 : 오석홍(2016)을 바탕으로 명칭 등 일부 내용을 변경하여 작성

한편 위 이론에는 포함되어 있지 않지만 농업부문 조직에 있어 협동조합의 역할이 매우 크며, 이에 따라 협동조합과 관련한 이론들이 별도로 발전하여 왔다. 협동조합의 경우 그 자체가 조직이라고 할 수 있으므로 협동조합에 대한 논의 자체도 조직론에 포함시킬 수 있을 것이다.

상기에서 제시된 조직론의 내용 모두를 파악하는 것은 그 광범위함을 감안할 때 매우 어렵다. 또한 이론에 적용되는 분야도 학문별로 차이가 있으며, 그 적용 대상이 조직구성원, 조직리더, 조직외부자 등에 따라서도 다양한 이론이 적용될 수 있고, 적용범위에 있어서도 조직내부, 조직간, 조직외부에 따라서도 적용 이론이 달라지기도 한다. 따라서 이론의 사용 목적과 적용 대상 등을 감안하여 적절

한 선택이 필요하다.

본 연구에서는 품목조직화와 밀접한 이론들을 중심으로 취사선택하여 논의를 진행하였으며, 특히 우리나라의 현실을 감안하고 이후 논의의 배경이 될 수 있는 이론들을 중심으로 검토하였다. 구체적으로는 첫째, 1920년대 Sapiro(1923)와 Nourse(1922)의 협동조합 논쟁을 우선적으로 살펴보고, 둘째, 품목조직화의 추진방법과 관련하여 Olson(1965)의 ‘집단행동이론’에 대해 살펴보았다.

이들이 선택된 이유는 본 연구의 주제인 품목조직화를 ‘어떻게’ 추진할 것인가 하는 논의에 가장 구체적인 해법들을 제시하고 있는 이론들이기 때문이다.

## 제2절 협동조합의 품목조직화 논쟁

품목조직화와 관련된 협동조합 이론은 1920년대 미국의 Aaron L. Sapiro로부터 비롯되었다고 할 수 있다. Sapiro의 이론은 그의 주요 활동 무대가 캘리포니아였기 때문에 ‘캘리포니아 모델’로 불리기도 하고, 학문적으로는 ‘시장지배력 이론’이라고도 불린다.

Hogeland(2015)가 정리한 Sapiro의 품목 협동조합에 대한 구상은, 첫째, 품목중심으로 협회를 구성한다. 둘째, 조합 가입은 제한을 두며, 실질적인 조합원이 민주적으로 조합을 운영한다. 셋째, 모든 조합원과 장기 출하계약을 맺고 물량을 관리한다. 넷째, 공동계산제를 실시한다. 다섯째, 물량 지배력을 통해 유통의 효율성을 달성한다는 다섯가지이다.<sup>6)</sup>

Sapiro의 이론은 캘리포니아 지역의 과수 및 특수작물 분야에서

---

6) Sapiro는 조합원들의 참여 비중을 해당 품목 생산자의 85~90%가 적절하다고 판단하였다. 이후 연구자들은 실제로 있어서는 2/3 수준이 가장 적절한 것으로 평가하였으며, 나머지 1/3 농가는 노력과 상관없이 현실적으로 참여시키기 불가능할 것으로 예측하고 있다(Hogeland, 2015).



타당성이 입증되었다. 이들 지역에서는 높은 시장점유율을 바탕으로 등급화와 공동계산제를 실시하여 유통부문의 통제를 강화하였고, 유통부문의 통제강화는 출하물량의 조절을 통한 시장가격 지지로 이어져 농가소득 향상에도 크게 기여를 하였다.

그러나 Sapiro의 모델에서 큰 문제점으로 작용한 것은 과잉생산이었다. Sapiro는 과잉물량에 대해 시장으로 홍수출하를 자제하고 협동조합이 가공분야를 통해 새로운 수요를 자극함으로써 이러한 문제를 해결할 수 있다고 주장하였다. 하지만 유통부문의 통제를 통한 가격지지는 과잉생산 문제 해결을 근원적으로 어렵게 하였고, 물량통제가 불가능해짐에 따라 많은 협동조합이 어려움을 겪으면서 실패 사례를 남기게 되었다.

오늘날에도 Sapiro의 품목 협동조합 모델은 몇가지 측면에서 한계를 지니고 있다. 시장개방 상황에서는 수입농산물로 인해 농산물 전반의 과잉공급 기조가 형성되면서 조합원의 출하물량 통제가 더욱 어려워졌다는 점이다. 또한 개방형 조합원제도(open membership)하에서는 무임승차문제로 시장지배력 발휘가 곤란하며, 이는 결국 해당 품목의 가격지지를 어렵게 하는 문제를 낳게 된다는 점이다.

Sapiro의 품목별 협동조합에 반대하여 Edwin G. Nourse는 자유시장 경제에 바탕한 경쟁척도(competitive yardstick) 이론을 제시하였다. 그는 시카고학파의 자유주의 경제학 영향을 받아 독점에 대해 부정적인 인식을 가지고 있었으며, 따라서 Sapiro의 협동조합에 의한 독점적 생산·유통 체계를 비판하였다.

즉 원가주의 사업방식으로 운영되는 협동조합은 시장 참여 자체만으로도 민간기업들의 초과이익 확보를 어렵게 하여 견제를 수행할 수 있다는 것이다. 이를 통해 민간기업의 독과점 피해를 줄일 수 있다고 주장하였다. 또한 경제성 확보를 위한 규모의 경제는 지역단위로 조직된 소규모 협동조합을 연합함으로써 달성될 수 있다고 주장하였으며, 따라서 협동조합의 지역적 통제를 강조하였다.

Nourse의 모델은 그의 근거지였던 미국 중서부 지역의 곡물, 축

산, 자재 협동조합에 대한 연구를 통해 얻어진 것이다. 당시 미국 중서부 지역의 협동조합은 생산품의 판매마케팅 외에도 농가와 지역의 다양한 니즈(needs)에 따라 상품을 공급하는 사업을 병행하고 있었다. 이러한 전통에 따라 Sapiro 방식의 품목조직화가 이 지역에서는 진전되지 못하고 있었다.

Nourse가 주장한 협동조합의 민간기업 견제기능은 사회적으로 바람직한 공익적 활동으로 받아들여져 정부의 지원을 정당화하였고, 정부의 협동조합에 대한 세제혜택과 독점금지법 예외조항을 이끌어 내는데도 기여하였다.<sup>7)</sup> 또한 Nourse는 협동조합의 효율성을 강조하였으며, 이것이야말로 생산자와 소비자 모두에게 도움이 된다고 주장하였다. 협동조합의 효율성을 높이기 위해서는 교육이 중요하다는 점도 강조하였다.

상기에서 Sapiro와 Nourse의 이론적 차이점은 명백하다. 이들이 이렇게 다른 논리를 내세우는데는 학문적, 경험적 배경의 차이에서 기원하고 있는데, 이를 정리하면 [표 2-2]와 같다.

Sapiro의 주장이후 긴 시간동안 품목조직화 논의에 큰 진전이 없었다. 이는 농업분야에 대한 정부의 개입이 본격화하면서 가격지지에 대한 영향력이 협동조합에서 정부로 이동하게 된 것이 큰 영향을 미쳤다. 또한 민간기업의 역할이 커지면서 Nourse의 민간기업 견제 논리가 더욱 주목을 받았기 때문이다.

그러나 미국과 캐나다를 중심으로 신세대협동조합(New Generation Cooperative)이 등장하면서 Sapiro 이론은 새롭게 주목을 받고 있다. 신세대협동조합은 부가가치 제고를 통한 조합원의 소득 향상을 최고의 가치로 판단하고 있으며, 지분과 연계한 출하권 개념과 가공부문의 강화를 특징으로 하고 있다. 즉 신세대협동조합의 사업모델은

---

7) Nourse의 이론은 우리나라 농협중앙회의 정책에 그대로 반영되고 있으며, 농협중앙회의 유통개선 대책에는 소비지에서의 30% 시장점유율을 바탕으로 민간 유통대기업을 견제하겠다는 논리가 담겨 있다. 그리고 이러한 논리를 바탕으로 정부의 정책적인 지원이 필요하다고 주장하고 있다.

Nourse 보다는 Sapiro의 주장과 긴밀한 관계를 가질 수 있기 때문이다.

[표 2-2] Sapiro와 Nourse 이론의 비교

구 분	시장지배력 이론	경쟁척도 이론
주창자	Sapiro	Nourse
조직화 방식	품목 조합	지역 연합
성공 요인	물량 독점력	조직 효율성
수익자	생산자	생산자, 소비자
경쟁력 수단	장기출하계약	조합원 교육
제도 지원	반독점법 면제	정부의 협동조합 지원
적용 사례	캘리포니아 조합	미국 중서부 조합

자료 : 자체 작성

이상의 고전적인 협동조합 논쟁에서 2가지 시사점을 얻을 수 있다. 첫째, 품목을 강조하는 조직화 논의 자체가 더 이상 과거와 같이 당위성을 가지고 논의되는 것은 아니라는 점이다. 즉 최근의 논의에서는 조직화에 있어 ‘품목’이 별도로 강조되고 있지 않다는 것이다. 이러한 시사점이 현 단계에서 품목조직화 논의를 무의미하게 만드는 것은 아니며, 오히려 선진국에서는 상기의 논의를 통해 품목 협동조합이 자리를 잡아왔다는 것을 상기할 필요가 있다는 것이다.

둘째 품목조직화에 있어 과잉생산에 대한 해결책이 필요하다는 점이다. Sapiro는 이를 가공을 통해 해결하는 방식을 지지하였는데, 만약 판매 중심의 조직화의 경우는 공급과잉 문제 해소에 어려움을 겪을 수밖에 없다는 문제점이 남는다. 이는 본 연구의 주제인 수급 조절과도 밀접한 연계성을 가지게 된다.

### 제3절 품목조직화의 이론적 배경

조직을 통한 이익이 비용보다 더 커야만 조직이 설립되고 운영될 수 있다는 것은 자명하다. 이러한 논의는 거래비용에 기반한 신제도 주의경제학에서 많은 논의가 진행되고 있다. 즉 조직을 통한 거래비용이 시장을 통하는 경우보다 작다면 조직에 참여한다는 것이다.

거래비용을 통한 조직화 논의는 이익의 관점보다는 비용의 관점에서 접근하여 조직의 존재 이유에 대해 설명하였다는 점에서 그 의의가 크다고 할 수 있다.

한편 조직화의 이익 부분에 주목을 할 경우, Torgerson 외(1997)는 기존 연구결과들을 정리하여 품목조직화의 이익을 부가가치 창출 기능과 생산자들의 시장접근 지원 기능의 두 가지로 요약하였다.<sup>8)9)</sup> 뒤에서 이야기하겠지만 국내 시장 여건에서는 시장접근 지원 기능은 큰 의미를 가지기 힘들기 때문에 실질적인 이익은 부가가치 창출기능으로 요약될 수 있다. 부가가치 창출기능은 조직화를 통해 더 높은 가격을 실현함으로써 얻게 되는 것이 일반적이다.

여기서 높은 가격의 실현이라는 이익은 공공재의 성격을 가지게 되는데, 조직에 참여하지 않고도 조직이 올려놓은 가격의 혜택을 받을 수 있다는 비배제성이 적용되기 때문이다.

이러한 문제에 대해 미국의 경제학자인 Olson(1971)은 집단행동을 통해 얻게 되는 공동의 이익이 공공재의 성격을 가질 경우, 개인들은 무임승차를 하려는 동기가 강하여 조직에 충실한 활동을 하지 않는다고 주장하였다. 따라서 이를 막기 위해서는 조직에 적극적으

- 
- 8) Torgerson 등(1997)은 협동조합을 통해 생산자들이 얻는 이익으로 상기의 두가지를 제시하였지만, 이는 품목조직화에 적용하더라도 무방하기 때문에 그대로 차용하였다.
- 9) 생산자 입장에서 품목조직화 목적은 협상력 제고 외에도 농자재의 공동구매, 기술정보의 교류, R&D 효율화 등 다양할 수 있으나, 본 연구에서는 Torgerson이 제시한 가장 기본적인 목적에 한정하여 논의를 전개하였다.

로 참여할 수 있도록 유인을 제공하거나 강제장치를 두어야 한다고 주장하였다.

또한 Olson은 조직의 크기에 따라 조직의 응집력에도 차이가 발생한다는 점을 지적하였는데, 거래비용의 관점에서 소수의 이익집단이 다수를 착취하는 이유 등을 설명하였다.

만약 Olson의 이론을 채택할 경우 다수의 조직원이 참여하는 형태의 품목조직화는 매우 어렵다는 결론에 도달하게 된다. 그러나 현실에서는 공공재를 생산하는 대규모 조직이 존재하는 사실에 대해 Olson은 ‘부산물이론(by-product theory)’을 통해 이를 설명하고 있다.

부산물이론에서 공공재 획득을 위한 대규모 조직이 존재하는 경우를 첫째, 구성원에게 조직을 위한 회비를 강제하는 경우, 둘째 구성원이 다른 비공공재적 이득을 얻으려 이 집단에 참여하는 경우로 구분하고 있다. 이 둘 중 최소한 한가지 이상이 만족되어야만 대규모 집단의 정치적 권력이 동원된다고 하였다. Olson은 특히 후자의 중요성을 강조하였는데, 강력한 정치적 로비단체로 성장한 일리노이 농업협회(Farm Bureau)를 대표적인 사례로 들고 있다.

Olson의 집단행동이론은 다수의 조직원이 참여하여야 하는 우리의 품목조직화 환경을 감안할 때 중요한 시사점을 제공하고 있다. 첫째, 품목조직화를 통한 이익이 공공재의 성격을 가질 경우에는 무임승차 문제를 적절히 관리하여야 하며 이를 위해서는 유인책이나 강력한 제재가 필요하다는 점이다. 둘째, 조직에 참여하는 참여자의 수가 많을 경우 참가자들의 적극성을 이끌어내기가 매우 어렵다는 점을 주장하고 있다. 참여자 수가 많을 경우 응집력을 높이기 힘들다는 것은 상식적인 내용이지만, 성과 자체에 있어서도 문제가 있다는 점은 시사하는 바가 크다고 할 수 있다.

한편 조직의 의사결정의 체계와 관련한 연구들도 최근에 확대되고 있으며, 위계에 의한 수직적 의사결정 체계와 수평적인 거버넌스 체계가 많이 연구되고 있다. Thompson(1967 ; Bijman 외 2011에서

재인용)은 가치사슬과 같은 연속적이고 상호의존적인 상황하에서는 수직적인 의사결정체계가 더 적합하다고 주장하였다. Bijman 외(2011) 역시 규모가 크고 이질적인 협동조합의 경우 수평적이고 민주적인 의사결정 체계보다는 수직적이고 위계적인 의사결정 체계가 적합하다고 주장하였다. Bijman 외(2011)가 제시한 4가지 거버넌스 매커니즘의 유형을 정리하면 아래 표와 같다.

[표 2-3] 거버넌스 매커니즘 유형

구 분	시장 (market)	위계 (hierarchy)	지역사회 (community)	민주주의 (democracy)
조율수단	호혜, 강한 유인	명령, 통제	공동목표, 규율공유	공동 의사결정
운영방식	가격	명령	관행, 전통, 비공식 정보교환 등	참여, 주장, 책임 등
운영비용 (집행비용)	낮음	높음	낮음	중간
유연성	높음	중간	낮음	낮음
수평적 조율 문제 해결 정도	낮음	중간	높음	중간
수직적 조율 문제 해결 정도	낮음	높음	낮음	중간

자료 : Bijman 외(2011)



## 제3장 품목조직화 추진 현황

### 제1절 추진 경과

우리나라의 품목조직화 역사는 1990년대 시장개방을 전후하여 크게 나뉘게 된다. 시장개방 이전에는 우리의 농업정책 방향이 식량증산과 농가경영의 안정화에 있었기 때문에 소규모 생산조직 육성 중심으로 진행되었다.

생산개념의 작목반에 유통개념이 더해지게 된 것은 1983년부터 시작된 ‘협동출하반’의 육성부터이다. 협동출하반은 농가의 공동출하능력을 높이기 위해 기존 작목반 중에서 선택하여 육성한 조직으로 1983년 4,500개를 시작으로 1986년에는 1만개 이상의 협동출하반이 육성되었고, 참여 농가는 당시 225천호에 이르렀다.

협동출하반은 1991년 작목반과 통합 운영되었다가, 2008년부터는 ‘공선출하회’라는 명칭으로 바뀌어 운영되었다. 이름의 변화에도 불구하고 생산조직인 농가들이 연합하여 공동출하를 도모한다는 취지는 동일하였다. 그러나 공동수송, 생산정보 교환 등 공동마케팅 활동은 미흡하여 여전히 생산중심의 기초조직에서 크게 벗어나지는 못하였다. 이들 생산 기초조직들의 특징은 정부와 농협에 의해 조직된 기초조직이라는 점이다.

한편 농협과 별개인 농업조직으로 농업법인 제도가 1989년 도입되었다. 이후 영농조합법인 등 기업형 경영체를 본격적으로 육성하면서 작목반 조직 중 많은 수가 영농조합법인 등으로 전환하였다.<sup>10)</sup>

생산 기초조직인 작목반 등은 지역농협의 지도하에 운영되었기 때문에 이들의 성향 역시 지역색을 가질 수밖에 없었다. 따라서 확대 운영은 현실적으로 힘들었고, 농협의 마케팅 전략을 지원하는 기

---

10) 김준오(1996)의 실증조사에 따르면 조사 시점에서 경영 활동이 활발한 영농조합법인의 73%가 작목반에서 전환한 사례로 확인되었다.



초 조직의 역할에 머물 수밖에 없었다.

그러나 시장개방에 대응하기 위해 농업정책의 방향이 수입농산물에 대한 경쟁력 제고와 시장원리 도입으로 전환되면서 개별 농가가 아닌 조직화된 집단으로써의 농업경영체의 중요성이 부각되었다. 특히 시장개방 이전의 생산중심 조직에서 유통과 결합한 생산·유통 복합조직으로의 전환에 관심이 집중되었다.

하지만 우리의 소농중심 복합영농 구조는 유통부문 조직화에 큰 제약으로 작용하게 되었고, 이에 대한 해결책으로 일본 농협의 사례를 참조하여 공동선별·공동정산의 협업유통을 도입하였다. 초기의 정책적 노력으로 상주외서농협(배), 춘천신북농협(토마토), 대관령원예농협(배추), 합천율곡농협(딸기) 등 우수사례가 나타나기도 하였으나, 생산자와 작목반의 운영방식은 대부분 기존관행을 그대로 답습하는 수준에서 크게 벗어나지 못하였다.

1993년 출범한 김영삼 정부는 ‘품목별 전문조직’ 육성을 정책의 전면에 등장시켰다. 품목별 유통조직에 대한 논의가 등장한 것은 실질적으로 처음이었으나, 품목별 전문조직 육성을 위한 구체적인 정책수단은 전무하였다. 품목조직 정책이 전혀 추진되지 못한 이유 중 하나는, 1994년 ‘농안법과동’의 여파로 품목조직 육성에 충분한 시간을 갖지 못한 정부의 한계를 지적할 수 있겠다.<sup>11)</sup>

한편 다수의 소농들을 조직화하기 위한 공동계산제의 시행은 농협의 작목반 조직을 통해 추진되었는데, 1995년 이후부터 급속히 확대되었다. 그러나 공동선별로 상품화를 추구하고, 공동계산으로 판매권한을 농협에 일임하는 방식은 나름의 성과를 얻었지만, 지역농협의 형태상 품목조직화로 발전하는 것은 현실적으로 매우 어려웠다.

1998년 출범한 김대중 정부는 출범 첫해에 ‘농산물유통개혁대책’

---

11) 공영도매시장에 대한 대체경로가 필요했던 정부 입장에서는 품목 중심의 조직화 논의를 진행하기가 어려웠을 것으로 판단되며, 이에 따라 농협중앙회 종합물류센터 건립 등이 유통정책의 중심에 서게 된다.

을 새롭게 발표하였으며, 조직과 시설(APC)의 개념을 결합하기 시작하였다. 그리고 농업 경쟁력 강화에 있어 농협의 역할을 중요하게 생각하여 지역농협의 통폐합 등 농협 개혁을 본격화 하였다. 그러나 농협의 완강한 반발 등으로 통폐합에 소기의 성과를 거두지 못하였고, 이로 인해 지역농협의 소지역화는 더욱 고착화되었다.

[표 3-1] 정권별 품목조직화 정책 현황

구 분	조직화 정책 방향	품목조직화 정책
김영삼 정부 (1993~1997)	-산지유통시설 지원 -경영체 중심의 산지육성	-저장고, 수송차량 지원 -작목반 공동계산 추진 -품목전문조직 육성
김대중 정부 (1998~2002)	-농협중심 산지유통 개혁 -APC 중심의 지역거점화	-농협 계통출하 강화 -지역농협 통폐합 -APC 건립 지원
노무현 정부 (2003~2007)	-산지조직 법인화·규모화 -조직화와 브랜드화 연계	-공동마케팅조직 육성 -조합공동사업법인 도입 -거점APC 건립 -브랜드 육성
이명박 정부 (2008~2012)	-새로운 산지조직 도입 -경쟁력 강화를 위한 민간 조직 육성	-품목대표조직 육성 -시군유통회사, 대규모 농어업회사 도입
박근혜 정부 (2013~2017)	-농협 중심의 계열화	-공선출하회 강화 -조합공동사업법인 강화

자료 : 김동환 외(2013)을 토대로 일부 수정

2000년대 노무현 정부의 시기에는 정부의 산지유통활성화 자금이 지원되었고 이를 계기로 공동계산 조직이 확대되었다. 당시는 이마트 등 대형유통업체의 급성장 시기로 이에 대한 대응으로 산지유통조직의 규모화가 큰 이슈로 부각되었다.

또한 책임 경영을 위해 법인화를 적극적으로 유도하였는데, 대표적인 사례가 2004년 농협법 개정을 통해 등장한 ‘조합공동사업법인’이었다. 또한 한·칠레 FTA를 계기로 ‘거점APC’ 사업이 과실부문

에 별도로 도입되었다.

이 2가지 사업은 품목조직화와 밀접한 관계를 가지고 있는 사업들이며, 특히 지역조합의 한계를 극복하고 광역단위의 품목조직화 가능성을 구체화시킨 사업이라고 할 수 있다. 그러나 여러 가지 제약으로 인해 전국단위 조직까지는 성장하지 못하고 있다.

또한 노무현 정부는 FTA 추진에 따른 대응책으로 국내 농산물의 경쟁력 제고에 힘을 쏟았으며, 이를 브랜드화를 통해 달성하고자 하였다. 이에 따라 품목별 브랜드 역시 이 시기에 크게 확산되면서 품목조직화의 수단으로 주목받게 되었다. 하지만 아직까지도 조직화와 브랜드의 연계는 초보적인 수준에 머물고 있다.

이명박 정부로 들어오면서 농협이 아닌 새로운 조직을 통한 조직화 시도가 나타났으며, ‘시군유통회사’, ‘대규모농어업회사’가 대표적인 예이다. 특히 품목조직화와 관련해서 가장 주목받았던 정책이 이 시기에 시도되는데, 전국단위 품목조직화를 위해 ‘품목대표조직’ 육성 정책을 추진한 것이다. 비록 준비 소홀로 제대로 정책이 시행되지는 못하였으나, 전국 단위의 품목조직 필요성을 정부차원에서 제기하였다는 점에서 의의가 크다고 할 수 있다.

박근혜 정부에 들어와서는 수급안정을 위한 방안으로 의무자조금 제도를 확대 도입하였으며, 이를 통해 생산자단체가 중심이 되는 자율적인 수급안정화를 추구하였다. 그러나 의무자조금 제도를 뒷받침하기 위한 품목조직화의 구체적인 대상을 설정하지 못하였고, 수단 또한 갖추지 못하여 다소 추상적인 정책이 되고 말았다. 그러나 ‘주산지협의체’와 같은 행정조직, 생산자, 학계가 결합된 거버넌스 조직이 등장하게 된 것은 새로운 시도라고 할 수 있다.

이상의 정권별 품목조직화 추진 경과를 통해 확인할 수 있는 것은 첫째, 농협의 영향력이 매우 지속적이고 강하다는 점이다. 우리나라 지역조합은 대부분 읍면 중심의 소지역 조직이어서 확대에 한계를 가지고 있고, 강력한 지역성으로 인해 품목 중심의 조직화에는 한계를 가진다. 따라서 농협의 영향력 지속은 품목조직화에 부정적

인 영향을 끼쳤을 것으로 판단된다.

둘째, 과거부터 현재까지 관통하는 품목조직화에 대한 정책 비전이 부족하다는 것이다. 정권별로 품목조직화 정책이 일부 추진되었으나 뚜렷한 방향성과 구체적인 수단이 부족한 상태에서 해당 정책이 물러나면 같이 사라지는 모습을 보이고 있다.

한편 수급안정 정책에 대해 살펴보면, 1990년대부터 가격안정 대책이 정책의 중심에 놓이면서 정부의 수급안정 정책은 유통정책의 핵심을 이루게 되었다.

정부의 수급안정 정책 추진 방식은 저장 가능여부에 따라 크게 나뉘게 되는데, 저장이 가능한 경우는 수매와 비축 사업을 통해 방출량을 조절하였고, 저장이 불가능한 품목은 산지에서의 출하조절을 통해 수급조절을 추진하였다.

[표 3-2] 정권별 수급안정 정책 현황

구 분	주 요 정 책
김영삼 정부 (1993~1997)	- 채소수급안정사업 실시 - 농업관측정보 제공
김대중 정부 (1998~2002)	- 과일수급안정사업 실시 - 자조금제도 도입 - 유통협약·명령제 도입 - 농업관측센터 설립
노무현 정부 (2003~2007)	- 자조금 사업 확대 - 농업관측정보 내실화
이명박 정부 (2008~2012)	- 국내 수매비축 및 계약재배 도입 - 소비자 가격정보 도입 - 농업관측사업 강화
박근혜 정부 (2013~2017)	- 의무자조금 확대 - 농협의 유통기능 강화를 통한 수급안정 도모 - 상시비축제 등 비상대책 수립

자료 : 김동환 외(2013)을 토대로 일부 수정

이와 관련하여 1990년대에는 양념채소 생산유통지원사업, 고랭지 채소 생산유통지원사업, 월동배추 생산유통지원사업, 생산출하약정 사업 등 다양한 사업이 정부의 주관하에 추진되었다.

이후 세계적인 추세에 따라 정부는 수급조절에 있어 민간의 역할을 강화하고, 정부의 역할을 단계적으로 줄여나가하고자 하였다. aT를 통한 민간수매지원사업과 농협중앙회를 통한 출하조절 사업 등이 정부를 대신하여 추진되게 되었다. 이러한 경향은 1990년대부터 수급조절에 있어 민간, 특히 생산자단체의 역할을 강화해온 정부 정책의 연장선상에서 이해되어야 할 것이다.

그러나 정부의 계획과 달리 아직까지 수급조절에 있어 정부의 역할은 매우 중요하며, 민간의 역할은 여전히 미흡한 수준이다. 아직까지 품목조직이 충분히 성장하지 못한 것이 중요한 원인 중 하나로 판단된다.

## 제2절 세부 사업 현황

### 1. 품목별 전국협의회

시장개방 확대에 대한 위기감 고조와 판매농협으로의 전환 요구에 대응하여 농협에서는 1993년부터 품목별로 연합회 기능을 수행할 수 있도록 주산지 농협을 중심으로 품목별 전국협의회를 결성하여 운영하고 있다.

2017년 현재 품목별 전국협의회는 과실류 10, 시설채소 8, 노지채소 7, 화훼 1, 특작기타 5개 등 총 31개 품목의 전국협의회를 운영하고 있다.<sup>12)</sup>

---

12) 일부 품목의 경우는 단일 품목이 아닌 부류이거나, 재배방식 등을 대표하는 사례도 있다. 대표적으로 무와 배추가 결합되어 운영되고 있고, 고랭지채소·버섯·약용작물·화훼의 경우는 부류 전체를 대표하여 전국협

[표 3-3] 품목별 전국협의회 결성 품목 현황

부 류	품목수	품 목 명
과수	10	사과, 배, 포도, 감귤, 복숭아, 단감, 참다래, 유자, 밤, 자두
노지	7	고추, 마늘, 양파, 파, 생강, 무·배추, 고랭지채소
시설	8	오이, 호박, 가지, 토마토, 풋고추, 파프리카, 참외, 딸기
특작·기타	6	버섯, 약용작물, 인삼, 친환경농업, GAP, 화훼
합계	31	

자료 : 농협중앙회

품목별 전국협회의회의 역할은 정부와 농협중앙회의 지원으로 조성된 자조금을 통해 품목에 대한 홍보사업을 담당하는 것이다. 그러나 홍보사업 예산을 정부와 농협중앙회에 크게 의존하면서 자주적인 품목 대표조직으로서의 위상을 확보하지 못하고 있다. 즉, 품목별 조직화와 창구단일화를 통한 교섭력 제고 등 실질적인 마케팅 수행 주체로서의 역할이 거의 전무하고, 특히 노지채소 품목의 경우 시장 점유율이 낮아 수급조절 대응 능력도 전혀 갖추지 못하고 있다.

이러한 문제점의 원인으로는 협의회가 철저하게 농협중심으로만 운영되고 있어 품목조직의 대표성을 가지지 못하고 있고, 현장과는 괴리된 하향식 운영방식으로 인해 현장의 생산자 및 산지조직과의 협업체계 구축이 미흡하기 때문으로 판단된다.

## 2. 품목대표조직

2008년 이명박 정부가 들어서면서 초대 농림수산식품부 장관인 정운천 장관은 농업의 재도약을 위해서는 유통을 중심에 두고 가공

---

의회를 구성한 사례이며, 친환경농업·GAP의 경우는 재배방식을 대표하는 사례이다.

과 생산을 결합하는 유통조직 중심의 산업 육성이 필요함을 역설하였다. 이를 위해 3가지 유통조직 육성을 추진하게 되는데, ‘품목대표조직’, ‘시군유통회사’, ‘대규모농어업회사’가 그것이다.

이 중 시군유통회사는 지역중심의 유통조직 규모화 정책이고, 대규모농어업회사는 간척지를 중심으로 민간자본을 농업부문에 참여시켜 혁신을 유도하기 위한 정책이었다. 품목대표조직은 품목별로 전국단위의 대표조직을 구성하여 이들이 생산과 유통의 전 과정을 주도해 나갈 수 있도록 한 것이었다. 이를 위해 기존 조직들을 통합하여 품목별로 산업 전체에 대한 권한과 책임을 갖는 대표조직을 설립하고자 하였다.

추진전략은 단기적으로 자조금 조성, 소비 홍보 등을 조직이 직접 담당하도록 권한을 이양하고, 중장기적으로는 조직 스스로 수급조절, 해외시장 개척, 연구개발, 브랜드 통합 등의 과제를 수행하는 것으로 구상되었다. 이를 위해 정책자금을 대표조직에 직접 지원하고, 대표조직이 품목에 대한 전권을 가질 수 있도록 하여 정부중심의 품목정책을 생산자단체 중심으로 전환하겠다는 계획이었다.

대상품목은 생산액을 기준으로 3,000억원 이상의 품목과 수출경쟁력을 기준으로 선정하였으며, 여러 차례의 논의 과정을 거쳐 최종적으로 29개 품목을 선정하였다. 선정된 품목은 인삼과 백합을 포함한 농산물이 16개 품목, 축산물은 7개 품목, 수산물은 6개 품목이 선정되었다.

품목대표조직에 대한 추진 의지는 정운천 장관의 후임인 장태평 장관에서도 지속되었으며, 2009년에는 ‘25개 품목 생산·유통구조 개선대책 워크숍’, ‘품목별 대표조직 육성 촉진 워크숍’, ‘품목별 대표조직 발전방안 토론회’ 등을 잇달아 개최하여 정책에 대한 여론을 환기시켰다. 2010년부터는 품목별 대표조직육성사업 예산 60억원(보조)을 반영하고, 품목대표조직을 체계적으로 지원할 수 있도록 ‘농수산자조금의 조성 및 운용에 관한 법률’도 제정하였다.

그러나 자발성이 전제되지 않는 정부주도의 조급한 추진에 대한

부실화 우려와 부처간 이견에 따른 예산집행 미흡 등의 사유로 연차적으로 예산이 감축되고 2013년에는 사업이 중단되기에 이르렀다.

[표 3-4] 품목대표조직 대상품목(2009)

부 류	품 목 수	품 목 명
식량	1	쌀
채소·특작	6	배추, 고추, 마늘, 양파, 버섯, 인삼
과채	3	딸기, 토마토, 파프리카
과수	5	사과, 배, 감귤, 포도, 단감
화훼	1	백합
축산	7	한우, 돼지, 닭, 오리, 계란, 우유, 양봉
수산	6	넙치, 전복, 김, 고등어, 멸치, 오징어

자료 : 농식품부

추진 당시 조직별·지역별 농업환경과 경영여건이 다른 상황에서 충분한 준비기간없이 전국단위로 단일화하는 사업은 현실적으로 어렵다는 점이 꾸준히 제기되었다. 특히 강하게 지적된 내용은 농협과 민간법인(영농조합법인, 농업회사법인)을 함께 묶는 방안의 현실성이 떨어진다는 지적들이 많았다.<sup>13)</sup> 쌀의 경우를 예로 들면, 생산자단체·농협RPC·민간RPC 등 각 단체의 이해가 상충되는 상황에서 하나의 조직으로 통합하기가 현실적으로 어렵다는 점이 지적되었다.

당시 품목별로 전국조직 구성을 위한 대상들의 면면을 살펴보면 대부분 농협이 중심이 되고 있어, 이러한 우려가 현실화 될 가능성이 큰 것으로 확인되었다. 결국 이질적인 조직간의 결합은 실패하였으며, 품목대표조직은 별다른 비전을 제시하지 못한 채 소멸되었다.

품목대표조직의 실패는 준비되지 않은 품목조직화 정책의 사례라고 할 수 있지만, 협동조합과 영리법인을 결합하는 방식에 대해 큰

13) 현재도 농협조직과 민간조직간의 협업체계 구축은 매우 어려우며, 서로간의 불신이 큰 상황이다.



고민을 안겨준 사업이라고 할 수 있다.

[표 3-5] 품목대표조직 구성을 위한 대상 조직

품 목	농 협 조 직	민 간 조 직
쌀	농협RPC협의회(165)	대한곡물협회(870) RPC협의회(37) 양곡가공협회(19) 쌀전업농연합회(67,000) 쌀가공식품협회(563)
배추	무·배추전국협의회(86) 고랭지채소전국협의회(26) 겨울배추생산자단체(5)	
고추	전국고추생산자협의회(112)	대한고추총연합회(10)
토마토	한국토마토생산자협의회(95)	
딸기	한국딸기생산자협의회(63)	
파프리카		한국파프리카생산자자조회(477)
버섯		전국버섯생산자협회(6,115)
사과	사과전국협의회(37) 한국과수농협연합회(6)	
배	배전국협의회(39) 한국과수농협연합회(5)	
단감	단감생산자협의회(45)	
포도	한국포도생산자협의회(37)	한국포도회(30)
백합		한국백합생산자연연합회(276)
한우	지역·품목축협(119)	한우협회(20,000)

주 : ( )속의 숫자는 대상 조직수를 나타내며, 쌀·파프리카·버섯·백합·한우는 참여 농가수를 나타냄

자료 : 한국농촌경제연구원(2009) 자료를 참조하여 조직이 구체화된 품목을 중심으로 작성

그러나 정책사업 초기에 대표조직을 결성한 품목들의 특징들은 향후 품목조직화에 참조가 될 수 있는 사례가 될 수 있다. 최초 품목대표조직이 결성된 품목은 2008년 감귤, 광어이며, 그 이듬해에 바로 결성된 품목은 백합이었다. 이들 품목은 지리적으로 대규모 주산지를 형성하고 있다는 특징(특히 제주도가 중심)과 감귤을 제외하고 생산자의 수가 많지 않다는 특징이 있다.

감귤은 제주도가 대부분의 물량을 생산하고 있고, 광어의 경우는 743호 어가가 생산하면서 제주가 51%, 전남서부가 28%로 지역이 집중되고 있다. 백합 역시 생산지역이 제주도, 충청도 등 지역이 집중되어 있고, 또한 백합은 수출 물량이 많다는 특징이 있다(한국농촌경제연구원 2009).

비록 품목대표조직 육성사업이 실패로 끝났지만, 품목조직화의 필요성을 역설하였다는 점에서 의의를 발견할 수 있으며, 이후 민간영역에서의 자발적인 전국단위 품목조직화 운동의 촉매제 역할을 하였다.

### 3. 과수산업발전계획

과수분야는 타 품목에 비해 주산지가 집중되어 있어, 품목조직화가 상대적으로 용이하다는 평가를 받고 있다. 이에 농식품부에서는 품목 전문농협을 과수분야에서 집중 육성하고자 하였으며, 한국과수농협연합회 설립, 전국공동브랜드(썬플러스) 구축, 거점APC 등 과수중심의 품목조직화 정책을 추진하였다.

또한 군단위를 넘어 도단위 수준의 공동마케팅을 추진할 수 있는 광역단위의 규모화된 과수발전 조직을 육성하고자 하고 있으며, 이를 위해 도단위로 과수발전계획을 수립하여 추진하고 있다. 그러나 시행주체들이 대부분 농협계통이고, 특히 도단위 연합마케팅추진단의 경우 시설이나 농가조직화와 직접 관련이 없는 농협중앙회 도본부의 조직이라는 점 때문에 행정조직이 품목조직화의 주체가 되는

문제를 낳고 있다.

과수산업발전계획에서 드러나는 또 다른 문제점으로는 광역단위의 품목조직화를 추진할 수 있는 조직 자체가 부재하다는 점이다. 공공성을 가지고 있는 조직들이 대부분 농협에 한정되어 있어, 이러한 통합마케팅 창구로써 활용하기에 제약이 따른다는 문제점이 있다. 즉 농협조직의 경우 민간 법인과의 연계가 어려운 문제점을 가지고 있다.

그러나 농협 역시 광역단위의 통합마케팅을 추진할 수 있는 조직이 부재하기는 마찬가지였다. 일부 지역의 품목농협과 조합공동사업법인이 역량을 갖춘 경우가 있으나, 여전히 많은 지역에서 규모화된 사업시행주체를 찾기가 어려웠다. 이에 따라 전국 19개 과수산업발전계획 사업시행주체 중 품목농협, 조합공동사업법인, 민간법인의 비중은 절반을 조금 넘는 57.8% 수준에 머물고 있고, 나머지 조직은 농협중앙회의 도단위 조직에서 관리하는 방식으로 추진되고 있다.

[표 3-6] 과수산업발전계획 사업시행주체 유형 현황

단위 : 개소, %

구 분	농 협				비농협	합계
	품목농협	조합공동사업법인	연합마케팅추진단	소계		
주체수	2	7	8	17	2	19
비 중	10.5	36.8	42.2	89.5	10.5	100.0

자료 : 농식품부 내부자료를 바탕으로 자체적으로 작성

## 4. 자조금

법률에서 제시하고 있는 자조금의 정의는 “농수산물의 소비촉진, 품질향상, 자율적인 수급조절 등을 도모하기 위하여 농수산업자가 납부하는 금액을 주요 재원으로 하여 조성·운용하는 자금”으로 되어

있다.<sup>14)</sup>

상기의 정의에서는 명확하지 않지만 위와 같은 사업을 추진하기 위해서는 품목조직화가 반드시 선행되어야 한다. 따라서 현재 추진되고 있는 농식품부의 정책 중 품목조직화와 가장 밀접한 정책은 바로 자조금 정책이라고 할 수 있다.

우리나라의 자조금은 대부분 임의자조금 형태로 운영되어 왔으며, 특히 원예농산물은 대부분이 임의자조금으로 운영되면서 기금의 규모가 작고 농민들의 참여도 저조한 실정이다. 농식품부에서는 2014년 자조금 개편 대책을 통해 원예농산물 자조금의 활성화를 위해 의무자조금을 확대하고자 하고 있다.

국내 의무자조금은 한우(2005), 돼지(2005), 우유(2006), 닭(2009), 계란(2009), 육우(2014), 오리(2015)의 품목에서 도입이 되었고, 대부분 축산 품목이 중심이 되고 있다. 그러나 축산부류를 제외하고 원예작물의 경우는 품목별 조직이 매우 취약한 상황이어서 의무자조금으로 나아가지 못하고 초보적인 상태에 머물고 있다.

하지만 농식품부에서는 자조금을 ‘자율적인 수급조절’을 위한 중요한 수단으로 판단하고 있으며, 이에 따라 적극적으로 지원을 하고 있다. 그러나 궁극적인 목적인 생산자단체에 의한 자발적인 수급조절까지는 갈 길이 먼 상황이다. 특히 이를 뒷받침할 수 있는 전국적인 품목조직이 발달하지 않았고, 이로 인해 생산자단체의 자율적인 수급안정 정책이 실효성을 거두기에는 아직도 요원한 실정이다.

---

14) 농수산물자조금의 조성 및 운용에 관한 법률 제2조 제3호.



## 제4장 품목조직화 추진의 저해 요인

### 제1절 논의의 배경

품목조직화의 필요성에 대해서는 생산자 입장에서나 정부 입장에서 모두 필요성이 인정되고 있다. 그럼에도 불구하고 우리나라에서는 품목조직화의 추진 속도가 느린 편인데, 이에 대한 원인이 명확하게 밝혀져 있지 않다.

품목조직화를 저해하는 요인과 촉진시키는 요인은 서로가 영향을 미칠 수밖에 없으며, 정책 선택에 있어 중요한 기준을 제공하게 된다. 따라서 본 장에서는 품목조직화 노력에 비해 성과가 낮은 원인에 대해 살펴보고자 한다. 이러한 원인들은 다양하겠지만 본 장에서는 구조적이고 제도적인 측면, 특히 우리나라의 농산물 유통제도를 중심으로 논의를 진행하도록 하겠다.

먼저 품목조직화가 진전되지 않는 이유를 거래비용경제학 관점에서 살펴보면, 품목조직화를 통해 얻는 이익이 조직에 참여하는데 발생하는 거래비용보다 더 크기 때문이라고 할 수 있다.

일반적으로 품목조직화를 통해 얻는 이익은 Torgerson 외(1997)가 제시한 부가가치 창출 기능과 생산자들의 시장접근 지원 기능의 두 가지로 요약된다. 부가가치 창출효과는 크게 두 가지로 분리될 수 있는데, 하나는 가격협상력 제고이고, 또 하나는 가공분야 진출을 통한 부가가치 제고이다. 이 중 가공은 품목의 가공적성에 따라 차이가 크기 때문에 논의 대상에서 제외할 경우, 협상력 제고를 통한 가격 상승이 품목조직화를 통해 생산자들이 얻는 중요한 이익이 된다.<sup>15)</sup>

협상력 제고를 통한 가격상승 효과의 발현에 있어, 품목조직의 주

---

15) 현재 우리나라의 경우 가공단계로까지 품목조직화가 진전되지 않은 상태여서 본 장의 논의에서는 제외할 예정이다.

요 협상대상자는 소매업체 및 가공업체인 경우가 대부분이다. 일반적으로 이들 소매업체와 가공업체는 독과점 형태의 대형기업인 경우가 많다. 따라서 개별 생산자들이 이들 대형 소매·가공업체들과 직접 협상을 하는 것은 현실적으로 어려우며, 정보에 있어서도 양적·질적으로 열위여서 협상 결과가 불리해질 수밖에 없다. 이의 해결책의 하나로 조직을 형성하여 이에 대응하는 것이다.

협상 상대방의 존재와 이들에 대한 조직적 대응의 필요성이 초기 품목조직 형성에 큰 영향을 미쳤다는 것은 많은 사례에서 확인되고 있다. 국내의 대표적인 멜론 조직화 사례인 ‘세지멜론연합회’의 경우 산지수집상의 불공정거래에 대한 대응에서 조직화가 시작되었고(최용주 2000), 미국 썬키스트의 경우는 동부지역 판매 에이전트의 일방적인 거래방식 변경이 조직화를 촉발하는 요인이 되었다(Hoffman 외 1991).

이와 같이 품목조직화는 거래조건을 유리하게 가져감으로써 이익을 얻을 수 있도록 하는 방법이며, 거래조건을 유리하게 가져간다는 것은 결국 높은 가격을 실현하는 것으로 귀결된다고 할 수 있다.<sup>16)</sup>

한편 생산자들이 품목조직에 참여하게 될 때에는 비용이 발생하게 된다. 이러한 비용에는 조직의 운영에 필요한 회비, 회의참석 등 조직 활동시 발생하는 직접 비용, 조직 활동에 참여함으로써 발생하는 노력비 등 다양한 유무형의 비용이 포함된다. 결국 경제적인 동기에 의해 참여를 결정하는 개별 생산자들은 자신이 얻는 이익이 비용을 상회하여야만 조직에 참여하게 된다.

상기에서 논의된 내용들을 정리하여 보면, 우선 우리나라 유통제도의 특수성이 품목조직화 저해 요인으로 작용할 수 있다는 점과, 품목조직화가 협상력 제고에 직접적으로 기여하는지 여부 등을 확인할 필요가 있다는 것이다. 이하에서는 이러한 내용을 중심으로 논

---

16) 유리한 거래조건이 직접적으로 가격에 대한 것이 아니더라도, 비용이나 그 밖의 금전적인 혜택과 연계된 것이라면, 간접적으로 가격 상승의 효과를 본다고 할 수 있다.

의를 진행하도록 하겠다.

## 제2절 품목조직화 저해 요인

### 1. 소농중심의 복합영농 구조

우리나라는 소농에 의한 복합영농 구조를 가지고 있기 때문에 품목조직화를 전국 단위로 확장하는데 원천적으로 불리한 생산구조를 가지고 있다. 즉 품목조직화는 기본적으로 특정 품목에 전문화되는 조직이며, 이에 참여하는 농가 역시 해당 품목의 전업농이어야만 조직에 대한 참여가 활성화될 수 있다. 따라서 소농 복합영농 구조는 품목조직화의 가장 큰 저해 요인 중 하나라고 할 수 있다.

우리나라 농가의 재배면적을 살펴보면 2015년 기준으로 전체 농가의 약 80%가 재배면적이 1.5ha로 매우 영세한 규모이다. 경작 규모가 작다는 것은 농작물의 계절성과 결부하여 수확기와 비수기의 유통물량에 현저히 차이를 보이게 된다.

[표 4-1] 우리나라 재배면적별 농가수 현황(2015)

단위 : 호, %

구 분	농 가 수	누 적 비 중
0.5ha이하	496,712	45.6
1.0ha이하	255,365	69.1
1.5ha이하	113,819	79.5
2.0ha이하	71,292	86.1
2.5ha이하	36,387	89.4
3.0ha이하	26,248	91.9
3.0ha이상	88,695	100.0

자료 : 농식품부, 「농림업총조사」



이와 같은 특징으로 인해 단일 품목으로 품목조직화를 추진할 경우, 특정 시기에 물량이 집중되면서 비수기에는 관련 시설이나 인력이 유휴상태에 빠지는 문제점을 발생시킨다. 이 경우 시설 및 인력에 소요되는 비용이 과도해지게 되며, 이는 조직화 비용을 증가시키는 요인이 된다.

과수품목에 특화된 거점APC 설치사업에 있어 2011년 이후 제주(감귤)를 제외하고는 신규 설치가 미흡한 상황이다. 이는 충분한 원료 확보가 어려운 우리나라의 여건을 반영하는 것으로, 우리의 소농구조가 품목별 조직 육성에 저해요인으로 작용하는 사례라고 할 수 있다.

이에 대한 해결책으로 산지유통조직들은 복수의 품목을 취급하는 경우가 많으며, 2016년말 기준 산지유통센터(APC)의 취급품목수를 확인한 결과, 단일 품목을 취급하는 산지유통센터는 31.8% 수준이고, 나머지 68.2%는 복수의 품목을 취급하고 있다.

[표 4-2] 산지유통센터 취급품목수 현황(2016)

단위 : 개소, %

구 분	1개	2개	3개	4개	5개이상	합 계
취급품목수	119	154	74	4	23	374
비중	31.8	41.2	19.8	1.1	6.1	100.0

주 : 일부 APC의 경우는 폐업한 사례가 있을 수 있으나 전체적인 내역을 파악하기 힘들어 포함하여 분석하였다.

자료 : 농식품부 내부자료를 기반으로 자체적으로 정리

따라서 우리의 소농중심 복합영농 생산구조가 품목조직화 비용을 높이고 있으며, 이로 인해 품목조직화 추진에 저해 요인으로 작용하고 있다.

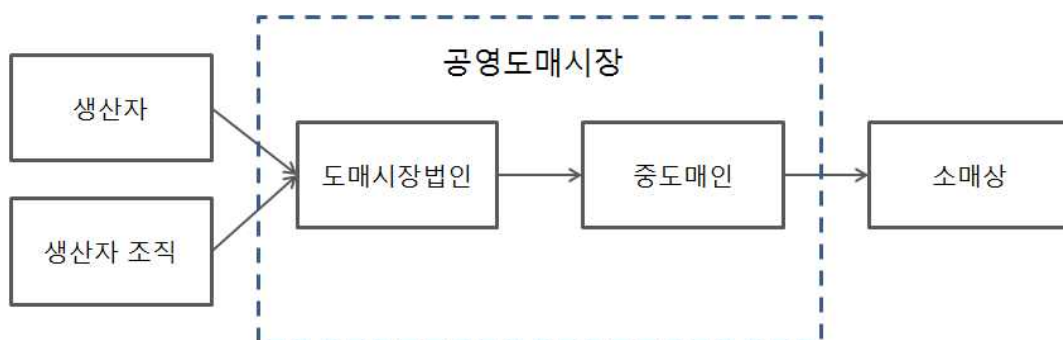
## 2. 공영도매시장 경매제의 특수성

우리나라의 경우 농산물 유통에 있어 공영도매시장이 매우 중요한 위치를 차지하고 있으며, 전체 농산물의 절반이 공영도매시장을 통해 유통되고 있다.

그런데 현재의 우리나라 공영도매시장 체제에서는 생산자들이 수요자를 대상으로 직접 협상을 하는 구조가 아니라, 단순히 자신의 상품을 판매 위탁하는 형태로 운영되고 있다.<sup>17)</sup> 공영도매시장에서 생산자나 생산자조직이 직접 상대하는 주체는 도매시장법인이며, 이들은 수수료를 받고 경매를 통해 낙찰자와 가격을 협상하는 역할을 담당하고 있다.

즉 생산자(조직)는 자신들의 출하상품을 구매하는 구매자와 직접적으로 거래관계를 형성할 수 없으며, 거래과정은 도매시장법인과 중도매인 사이에서 결정되는 구조를 가진다. 생산자가 거래에서 배제되는 구조하에서는 생산자들이 조직화를 통해 협상력을 높인다고 하더라도 가격에 영향을 주는 것은 매우 어렵다.

[그림 4-1] 공영도매시장 거래 주체



자료 : 자체 작성

17) 비상장품목이나 시장도매인제의 경우는 생산자나 생산자조직이 중간상인들을 직접 상대한다. 그러나 거래물량이 많은 대부분의 품목들은 경매제가 중심이 되고 있다는 점을 감안하여야 할 것이다.

또한 경매제의 경우 수급상황과 품질이 가격에 절대적인 영향을 미치는 가격발견 방식이어서, 협상력이 가격의 형성에 영향을 미치기 어려운 구조이다.

공영도매시장으로의 출하가 조직화와 큰 상관관계를 가지지 못한다는 점은 공영도매시장으로 출하하는 개인과 조직의 출하비중에서도 드러난다. 2015년 전체 공영도매시장의 생산자 개인 출하비중은 32.8%로 생산자 공동출하에 비해 2.7배 높은 비중을 차지하고 있다.<sup>18)</sup> 2010년에 비해 생산자 개인 출하 비중이 줄어들기는 했으나, 그 이후 큰 변동 없이 일정한 비중을 유지하고 있다는 점에서 생산자 개인출하가 크게 줄어들 것으로 전망하는 것도 어렵다. 따라서 생산자 개인 출하와 조직을 통한 출하의 차별성이 크지 않다는 것을 현실이 증명하고 있다고 할 수 있겠다.<sup>19)</sup>

일반적으로 농산물의 경우는 개인이 출하하는 것보다 단체로 출하하는 것이 협상력을 높이고 이익이 된다는 것이 널리 알려져 있다(허길행 외 2002). 그러나 우리나라의 경우 공영도매시장으로의 생산자 개인 출하물량이 많다는 점은, 공영도매시장의 경우 조직화를 통한 공동출하에 비해 개인출하가 손해를 보지 않는다는 것을 의미한다고 할 수 있다. 이것의 원인은 앞에서 지적한 바와 같이 공영도매시장에서는 생산자나 생산자조직이 거래에서 배제된다는 특징에서 비롯된다고 할 수 있다.

따라서 공영도매시장의 청과류 취급비중이 절반에 이르는 현실을 감안할 때, 품목조직화를 통한 협상력 제고가 부분적일 수밖에 없으며, 결국에는 품목조직화의 추진 동인을 떨어뜨리는 원인으로 작용하게 된다.

---

18) 농협계통 출하의 비중이 43.6%로 가장 높은 비중을 차지하고 있으나, 우리나라 농협이 생산자의 자발적인 조직화를 통해 조직된 조직으로 보기 힘들다는 점에서 이를 조직을 통한 출하로 판단하는 것은 어려운 것이다.

19) 공영도매시장의 주체들도 개인 출하보다는 조직을 통한 안정적인 출하를 선호하는 것은 사실이지만, 조직과 개인간의 가격 차별보다는 지속적인 출하여부에 더 큰 영향을 받는 것이 현실이다.

[표 4-3] 공영도매시장의 출하자 유형별 출하물량 비중(2015)

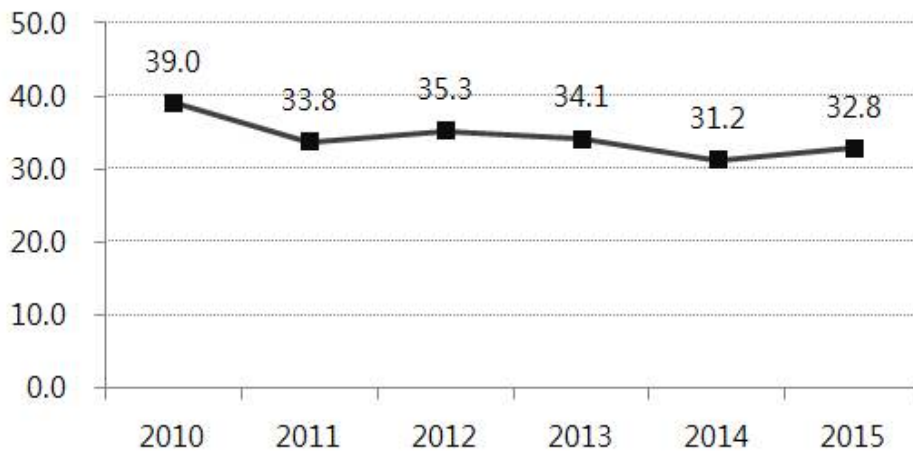
단위 : %

구 분	생산자 개인	농협계 통	생산자 공동	산지 유통인	기타	합계
채소	34.9	41.4	12.4	3.3	8.0	100.0
과일	24.9	51.7	11.2	2.6	9.6	100.0
평균	32.8	43.6	12.1	3.1	8.4	100.0

자료 : 농식품부, 「2015년도 농수산물도매시장통계연보」

[그림 4-2] 공영도매시장 생산자 개인출하 비중의 변화(2010-15)

단위 : %



자료 : 농식품부 외, 「2015년도 농수산물도매시장통계연보」

### 3. 낮은 시장접근 비용

앞에서 언급한 바와 같이 Torgerson 외(1997)가 제시한 생산자조직의 기능은 부가가치 창출 기능과 생산자들의 시장접근 지원 기능이다. 이 중 전자는 이미 앞에서 논의하였고, 여기서는 시장접근 지원 기능에 대해 검토하도록 하겠다.

시장접근 지원 기능은 품목조직화를 통해 생산자들이 시장에 대

한 접근도를 높이는 것을 말하며, 미국 등 외국의 경우는 이러한 시장접근도 개선에 협동조합이 많이 활용되고 있다.

Cook(2011)에 따르면 미국 신선농산물 생산의 77.2%는 shipper<sup>20)</sup>를 통해 판매가 되고 있으며, 직거래나 공공시장을 통한 거래 비중은 1.8%에 불과한 상황이다. 즉 미국의 경우 생산자가 직접 도매상, 소매상, 가공업체, 음식점 등에 접근하는 것은 현실적으로 매우 어렵다는 것을 확인할 수 있다. 따라서 미국의 경우는 공공시장이 부족하기 때문에 생산자들은 협동조합 등의 조직화를 통하여 새로운 시장을 개척하거나, 협상력을 제고하는 방법을 사용하고 있다.

[표 4-4] 미국 신선농산물 생산자의 판매처 유형별 비중(2010)

단위 : %

구 분	Shipper	수출	직거래, 공공시장	합계
판매처 비중	77.2	17.6	1.8	100.0

자료 : Cook(2011)

반면 우리나라의 경우는 생산자들의 판매처가 매우 다양하고, 공공시장의 판매비중이 높게 나타나고 있다. 2015년 농림업총조사 자료에 따르면, 생산자수 기준으로 직접판매의 비중이 23.6%에 이르고 있으며, 도매시장이나 공판장 등의 공공시장으로의 판매 비중도 9.8%에 이르고 있다.

특히 우리나라의 공영도매시장은 ‘수탁의 거부금지 조항’이 적용되고 있어, 공영도매시장은 어느 누가 출하하더라도 판매를 대행하여야 한다. 이 조항은 1976년 농안법 제정 때부터 적용되고 있으며, 예외조항이 신설되어 개정된 것을 제외하면 초기의 내용을 그대로

20) shipper는 우리나라에 동일한 유통주체가 없기 때문에 우리말로 번역하기가 어려우며, 산지단계에서의 수집, 포장, 수송 등 제반의 유통기능을 수행하는 유통주체라고 할 수 있다. 생산자 중 일부가 shipper를 병행하는 grower-shipper가 많다.

유지하고 있을 정도로 도매시장의 중요한 원칙으로 인정받고 있다.

[표 4-5] 국내 생산자의 농산물 판매처 유형별 비중(2015)

단위 : %

구 분	농협 농업법인	도매시장 공판장	수집상	직접판매	기타	합계
판매처 비중	32.3	9.8	8.8	23.6	25.5	100.0

주 1 : ‘기타’에는 정부기관 구매, 가공업체 판매, 소매점 판매 등이 포함

2 : 생산자수 비중이기 때문에 물량이나 금액 가중치 미적용

자료 : 통계청, 「농림업총조사」

[표 4-6] 수탁의 거부금지 관련 법조항

구 분	내 용
농안법	<p><b>제38조(수탁의 거부금지 등)</b>          도매시장법인 또는 시장도매인은 그 업무를 수행할 때에 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우를 제외하고는 입화된 농수산물의 수탁을 거부·기피하거나 위탁받은 농수산물의 판매를 거부·기피하거나, 거래 관계인에게 부당한 차별대우를 하여서는 아니 된다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 제10조제2항에 따른 유통명령을 위반하여 출하하는 경우</li> <li>2. 제30조에 따른 출하자 신고를 하지 아니하고 출하하는 경우</li> <li>3. 제38조의2에 따른 안전성 검사 결과 그 기준에 미달되는 경우</li> <li>4. 도매시장 개설자가 업무규정으로 정하는 최소출하량의 기준에 미달되는 경우</li> <li>5. 그 밖에 환경 개선 및 규격출하 촉진 등을 위하여 대통령령으로 정하는 경우</li> </ol>
농안법 시행령	<p><b>제18조의2(수탁을 거부할 수 있는 사유)</b>          법 제38조제5호에서 “대통령령으로 정하는 경우”란 농림축산식품부장관, 해양수산부장관 또는 도매시장 개설자가 정하여 고시한 품목을 「농수산물 품질관리법」 제5조제1항에 따른 표준규격에 따라 출하하지 아니한 경우를 말한다.</p>

자료 : 법제처 국가법령정보센터(<http://www.law.go.kr>)

따라서 미국과 달리 생산자의 시장 접근이 상대적으로 용이하다는 점은 시장접근 비용을 낮추게 되고, 이는 시장을 이용하는 것이 품목조직을 구성하는 것보다 유리하도록 만드는 원인이 되고 있다.

#### 4. 지역중심의 종합농협 체계

우리나라 농협은 조직화의 대상이 되면서도 조직화를 추진하는 주체가 되는 특이성을 가지고 있다. 이러한 특징을 갖게 된 배경에는 농협중앙회와 지역농협의 이원적인 체제와 농협중앙회가 준정부기관의 성격을 동시에 가지고 있기 때문이다.

현재 농협은 우리나라 농민들의 생활에 있어 관계하지 않는 분야가 없을 정도로 농업과 농촌에서 차지하는 비중이 크다. 특히 농가인구의 대부분은 농협의 조합원으로 가입되어 있으며,<sup>21)</sup> 농협의 산지유통에서 차지하는 비중은 2016년 기준으로 원예농산물의 60.2%, 양곡의 50.6%, 축산의 39.2%를 차지하여 전체적으로는 49.2%로 거의 절반에 이르고 있다. 이러한 영향력은 품목조직화라고 해서 예외가 될 수 없으며, 정부에서도 ‘품목별전국협의회’, ‘과수산업발전계획’ 등 품목조직화 사업 추진시 정책파트너로 농협을 항상 중심에 두고 정책을 추진하고 있다.<sup>22)</sup>

그러나 지역중심의 종합농협 성격으로 인해 농협은 품목조직으로써는 적절하지 않다는 문제점이 제기되고 있다. 특히 농업·농촌에서의 영향력을 감안할 때 농협이 오히려 품목조직화에 있어 걸림돌

---

21) 농가인구는 2016년 기준 250만명이며, 농협조합원수는 2017년 기준 225만명 수준이다. 따라서 농가인구에서 농협조합원이 차지하는 비중은 90% 수준에 이르고 있다. 물론 복수조합원제, 복수조합 가입허용, 무자격 조합원 잔류 등을 감안하면 이보다 수치는 줄어든 수 있겠지만 우리나라 농업에 있어 농협의 영향력을 부정하기는 어렵다.

22) 정부의 2013년 유통개선대책의 핵심은 ‘생산자조직을 통한 유통계열화 사업’이었으며, 여기서 생산자조직은 농협을 지칭하는 것이었다. 이 외에도 다양한 정부의 산지조직화 정책은 농협과 불가분의 관계로 진행되었다.

이 되고 있다는 지적이다.

[표 4-7] 농협의 산지유통 점유비

구 분	2012	2013	2014	2015	2016
원 예	55.8	57.1	56.1	58.4	60.2
양 곡	52.5	48.4	52.1	52.5	50.6
축 산	29.2	33.8	39.7	42.6	39.2
전 체	43.2	45.2	48.1	50.4	49.2

자료 : 농협중앙회, 「농협 농업경제사업 주요통계」 및 내부자료.

전국의 조합을 살펴보면, 2017년 기준으로 인삼협을 포함한 품목 조합은 전체 1,131개 조합 중 7%에 불과한 수준이다. 또한 대부분 조합의 지역적 범위는 축협이 통폐합으로 다소 광역화되었으나, 농협은 읍면단위를 기반으로 하고 있다. 따라서 그만큼 지역적 범위가 좁다고 할 수 있다.<sup>23)</sup>

[표 4-8] 지역·품목조합 현황(2017.4)

지역농협	지역축협	품목농협	품목축협	인삼협	합 계
936	116	45	23	11	1,131

자료 : 농협중앙회 홈페이지(<http://www.nonghyup.com>)

이와 같은 지역조합 중심의 농협을 통해 정부의 산지조직화 정책 자금이 집행되고 있으며, 이로 인해 품목조직화보다는 지역조직화되는 경향이 강화되고 있다.

또한 농협의 준정부기관 성격 역시 품목조직화에 부정적인 영향

23) 지역농협의 협소한 지역적 범위는 농협중앙회가 시군단위, 도단위, 전국단위의 조직을 구축함으로써 보완하고 있는데, 이는 사업적인 조직 형태라고 하기 보다는 국가의 행정조직과 병렬되어 조직화된 모양새로 이 역시 농협의 준정부기관적인 성격과 유관하다고 할 수 있다.



을 미치고 있다. 농협의 준정부기관 성격은 2015년 농협의 경제사업 지원자금의 94.5%를 정부자금으로 집행하고 있다는 점을 통해서도 확인된다.

[표 4-9] 농협중앙회 경제사업 지원자금의 정부 의존도

단위 : 억원, %

구 분	2013	2014	2015
정부자금 (A)	24,745	21,461	19,887
농협자금 (B)	1,149	1,140	1,168
정부자금 비중 $A/(A+B) \times 100$	95.6	95.0	94.5

자료 : 농협중앙회, 「농협 농업경제사업 주요통계」

이에 따라 민간 법인들은 농협을 생산자조직이 아니라 정부사업을 대행하는 준정부기관으로 판단하며, 서로 다른 기관으로 인식하게 만든다.

이에 따라 농협의 준정부기관 성격은 조직간 연합에 기반을 둔 전국단위의 품목조직화에 큰 장애요인이 된다. 연합체적 성격의 조직화에 있어서는 조직 구성원의 동질성은 매우 중요한 성공요인이 되기 때문이다.<sup>24)</sup>

따라서 농협 외에도 영농조합법인, 농업회사법인 등 다양한 품목조직과의 연합이 필요한 상황에서 민간 경제조직인 영농조합법인, 농업회사법인과 준정부기관 성격의 농협을 연합할 경우 조직화의 효과를 남기가 힘든 것이 사실이다.<sup>25)</sup>

24) 이와 똑같은 사례는 아니지만 조합원이 이질적일 경우 평균적인 개념의 비용과 이익의 배분구조는 협동조합의 안정적 발전을 위협하기 때문에 조합원의 이질성을 감안한 차별화가 필요하다는 연구결과가 있다(장종익 외 2010).

25) 성격이 다른 조직들을 연합하여 품목조직화를 추진하려다 실패한 사례로는 앞에서 언급한 ‘품목대표조직’ 사업을 들 수 있다.

### 제3절 저해요인에 대한 대응방안

상기의 네 가지 저해요인들을 전적으로 해소하는 것은 현실적으로 매우 어려우며, 특히 도매시장 경매제와 지역중심의 종합농협은 오랜 기간 우리의 소농중심 복합영농 구조와 결부되면서 발전하여왔기 때문에 경로의존성(path dependence)을 가질 수밖에 없다.

따라서 이러한 제도가 정착된 것은 나름의 장점을 가지고 있는 측면이 있기 때문에, 그 장점을 살리면서 품목조직화를 유도할 수 있는 방안을 강구해 보는 것이 필요하다.

앞에서 언급된 4가지 구조적 저해 요인 중에서 무엇보다 근원적인 것은 소농중심의 복합영농 구조라고 할 수 있다. 이로 인해 다른 세 가지의 구조나 제도가 형성되거나 촉진되었다고 할 수 있다. 특히 품목조직은 전업농을 기반으로 하여야만 조직의 효율성을 발휘할 수 있기 때문에 우리의 농업 구조와 잘 맞지 않는다는 주장도 제기되고 있다.

이를 완화하기 위해서는 품목조직과 지역조직을 이원적으로 유지해 나가는 것이다. 지역농협 체계와 결부하여 논의한다면 품목조합과 지역조합을 경쟁 발전시켜 나가는 체계를 구축하는 것이다. 현재 농협의 정책은 다수를 차지하고 있는 지역조합 중심으로 추진되고 있다. 그러나 국승용 외(2008)에서 품목조합이 지역조합에 비해 성과가 높다는 연구 결과가 시사하는 바와 같이 향후 품목조합의 수를 확대해 나갈 필요가 있다.

현재 지역조합과 품목조합간 지위나 혜택에 있어 농협법상에서의 큰 차이는 없지만, 농협 내부에서는 품목조합을 별개의 외곽조직으로 인식하는 경향이 강하다. 그만큼 품목조합의 위상이 실질적으로는 약하다고 할 수 있다. 따라서 농협내부에서 품목조합의 위상을 높일 수 있는 방안을 강구할 필요가 있다.

또한 품목조합의 육성하는 방법에 있어, 기존 조직을 활용하는 방안과 새로운 조직을 육성하는 방안으로 나눌 수 있다. 새로운 조직

육성의 경우 ‘품목대표조직’ 육성사업 등에서 확인하였듯이 매우 어려운 과제이다. 또한 지역조합의 수가 많고 규모가 작는데다 농업법인의 수도 많다는 점을 감안할 때, 새로운 조직을 추가한다는 것은 오히려 정책의 난맥을 불러올 가능성이 높다.

따라서 기존의 지역조합 중 특정 품목의 특화도가 높은 조합을 품목조합으로 전환하는 것이 필요하다. 예를 들어 양파 중심의 전북 부안의 변산농협, 남부안농협, 마늘에 특화된 경북 영천의 화산농협, 신령농협 등과 같이 주산지의 조합 중 해당 품목에 특화된 조합은 품목조합으로 전환하는 것이 필요하다. 수급조절 등 품목과 관련된 논의는 이들 품목조합을 중심으로 추진하도록 하며, 품목과 관련한 정책자금을 이들을 중심으로 집중적으로 지원할 필요가 있다.

한편 공영도매시장과 관련하여서는 현재의 경매제가 품목조합의 협상력을 발휘하기에는 부적합하다는 점에서 다른 대안이 필요하다고 하겠다. 주요 수단 중 하나는 도매시장의 일정 부분을 시장도매인제로 전환하여 대형화된 품목조직과 중간상인이 직접 거래하도록 하는 방식을 확대할 필요가 있다. 품목조직이 대량의 물량을 보유하는 것이 경매제 하에서는 처리의 부담으로 다가오지만, 시장도매인제 하에서는 협상력을 높이는 효과를 가져올 것으로 판단된다.

그리고 최근 유통채널의 다양화는 개별적으로 판매하는 생산자들에게 유리한 것이 사실이다. 이 경우 조직화에는 부정적인 영향을 미치기 때문에 조직에 참여함으로써 얻는 이익을 높일 필요가 있다. 이를 위해서는 조직에 참여하는 생산자에게만 정책자금이나 지원이 제공될 수 있도록 하여, 조직원과 비조직원의 차이를 명확하게 할 필요가 있다.

이상의 내용을 정리하면, 품목조직화 추진의 저해 요인에 대응하기 위해서는 주산지를 중심으로 지역조합을 품목조합으로 전환하여 그 수를 확대하고, 공영도매시장의 시장도매인제를 확대하며, 조직에 참여하는 생산자에 대한 이익을 명확히 하고 비조합원과의 차별화를 기해야 한다고 요약할 수 있다.

## 제5장 품목조직 활성화 요인 분석

### 제1절 논의의 배경

본 장에서는 품목조직화에 성공한 국내외 사례를 통해 성공의 요인을 도출하고자 한다. 이를 위해 국내와 국외에서 성공사례로 문헌에 자주 언급된 조직들을 대상으로 분석하였으며, 다수의 품목을 취급하는 경우는 분석에서 제외하였다.<sup>26)</sup>

제1장 연구방법에서도 언급한 바와 같이 다중사례방법론에 따라 개별 사례들을 동일한 논리로 반복적으로 분석하도록 하며, 사례별로 동일한 질의와 분석을 진행하였다.

본 연구가 문헌연구 중심으로 진행되기 때문에 절차적인 부분보다는 각 사례들에 동일한 관점에서의 분석 주제를 설정하는 것에 집중하였다.

분석 주제들은 기존 품목조직화 연구결과들에서 중요하게 논의되었던 내용들을 본 연구에 맞춰 선정하였다. 다만 우리의 품목조직화 환경이 이질적이고 다수의 생산자들을 대상으로 한다는 점을 감안하였다. 따라서 이미 조직화의 성공요인으로 제시되고 있는 소수의 조직원수, 조직원의 동질성 등은 제외하고, 그 외에 지도자의 자질이나 사회적 자본(social capital)<sup>27)</sup>에 대한 논의도 제외하였다.

분석주제를 구체적으로 살펴보면, 첫째, 조직원들에게 제공되는 유인 조건에 대해 분석하도록 한다. 조직의 구성 목적이 조직원에 대한 이익을 제공하는 것이기 때문에 이들 이익이 조직 참여에 필

---

26) 이에 따라 네덜란드의 그리너리(Greenery)와 같은 유통중심의 판매 협동조합 성공사례는 제외하였다.

27) 사회적 자본은 사회 구성원들의 공동목표나 공익을 효율적으로 달성할 수 있도록 하는 제도와 규범을 지칭하는 말이다. 사회에 대한 구성원의 협력과 상호거래를 원활하게 하는 신뢰와 제도 등을 포괄하는 개념이다. Robert D. Putnam 등의 연구를 통해 집단적 행동과 사회적 협업 등에 있어 사회적 자본의 중요성이 부각되고 있다.

요한 비용을 상쇄하는 이상이 되어야 할 것이다. 특히 Olson(1971)은 대규모 조직의 성공요인이 비배제성을 가진 공공재(예 : 가격 상승)의 제공에 있는 것이 아니라, 배제성을 가진 별도의 이익을 제공하는데 있음을 강조하고 있다.

둘째, 시장에서의 지위에 대해 분석을 하였다. 시장에서의 지위를 별도로 분석한 이유는 생산자들에게 대체 조직이 존재하는지 여부를 파악하기 위함이었다. 즉, 해당 조직이 시장내에서 압도적인 독점력을 행사하는 경우, 조직원들의 의사결정에 큰 제약을 가할 수 있기 때문이다.

셋째, 조직원들의 무임승차 문제를 해결하기 위한 방법에 대해 분석하도록 한다. Olson(1971)은 집단행동을 통해 얻게 되는 공동의 이익이 가격상승 등과 같은 공공재의 성격을 가질 경우, 개인들은 무임승차를 하려는 동기가 강하여 조직에 충실한 활동을 하지 않는다고 주장하였다. 이를 막기 위해서는 유인을 제공하거나 강제장치를 두어야 한다고 주장하였다. 또한 Sapiro(1923)는 생산자와의 장기출하계약의 의한 물량 독점력이 품목조직의 성공요인이라고 주장하였다. 따라서 사례별로 무임승차 문제를 해결하기 위하여 유인을 제공하는지, 아니면 제재를 활용하는지, 아니면 계약 등과 같은 제도적인 수단을 사용하는지 등을 확인하도록 한다.

넷째, 조직의 의사결정 체계가 수직적인지 수평적인지를 분석하도록 한다. 이는 Bijman 외(2011)의 “조직의 규모가 커지고 이질적인 조직원의 가입이 증가하거나, 수직적 조정의 요구가 커질수록 민주적 의사결정이나 커뮤니티 거버넌스의 성과는 줄어들게 된다.”는 명제를 확인하기 위한 것이다. 즉 조직원이 이질적이고 규모가 커질수록 수직적인 명령 형태의 의사결정이 수평적인 거버넌스 체계보다 효율적임을 제시하고 있다. 이는 이질적이고 다수의 생산자들을 결합하여야 하는 우리나라의 환경을 감안할 때 중요한 분석 주제이다.

이상의 4가지 연구주제를 가지고 해외 사례에 대해 집중 분석하도록 하며, 분석이 완료된 이후 사례들의 패턴을 분석하여 반복적으

로 나타나는 패턴을 광역단위 품목조직화의 성공요인으로 도출하도록 한다.

한편 분석대상 조직들 중 설립 시기가 오래된 조직의 경우, 설립 초기를 기준으로 분석하는 것이 필요한지 아니면 현재를 중심으로 분석하는 것이 적당한지 사전에 결정할 필요가 있다. 본 연구가 향후 우리의 품목조직화 방향과 연계되어 있다는 점을 감안한다면, 현재의 상황을 중심으로 분석하는 것이 적절할 것으로 판단된다.

다만 조직화의 목적과 조직 확대방식과 같이 과거의 사건이 중요한 경우는 과거의 경험 등을 중심으로 분석하였고, 중요한 제도변화가 발생한 것에 대해서는 분석과정에서 별도로 확인하는 과정을 거치도록 한다.

분석의 대상이 된 조직은 ‘썸키스트’, ‘오션스프레이’, ‘아이다호감자생산자협동조합’, ‘제스프리’, ‘대니시크라운’의 5가지 사례이다.<sup>28)</sup>

[표 5-1] 사례분석 대상조직 현황

국 가 명	조 직 명	핵 심 품 목
미국	썸키스트	오렌지
미국	오션스프레이	크랜베리
미국	아이다호감자생산자협동조합	감자
뉴질랜드	제스프리	키위
덴마크	대니시크라운	돼지

한편 채소류의 경우는 특정 품목 중심의 품목조직화 사례는 찾아보기가 힘들었다. 지역단위의 소규모 조직들의 경우에는 채소류를 한정된 품목으로 운영하는 경우는 있으나, 광역화된 조직의 경우는 다수의 품목을 동시에 취급하는 것이 일반적이었다. 엽채류 등과 같은 채소류의 경우는 재배하는 작목의 변화가 크고 농가 역시 다양

28) 5가지가 선택된 이유는 이미 연구방법에서 언급하였으며, 전문가들의 검토 과정을 거쳐 최종 확정을 하였다.

한 품목을 재배하는 것이 일반적이어서 특정 작물에 전문화되는 농가들이 상대적으로 적기 때문으로 판단된다.

채소류 생산자 협동조합으로 규모화를 이루고 있는 프랑스의 브레타뉴(Bretagne) 채소생산자협동조합과 벨기에의 채소 생산자협동조합인 벨오타(BelOrta) 역시 단일 품목이 아닌 다양한 채소류를 취급하고 있다.<sup>29)</sup>

## 제2절 품목조직화 사례 분석

### 1. 썬키스트(Sunkist)

#### 가. 조직화 추진 경과

1890년대 초반 상인들의 횡포로 캘리포니아 오렌지 농가의 손실이 이어지자, 불공정한 상관행의 개선을 위한 방안으로 농가들은 지속적으로 조직화를 추진하게 되었다.

농가들의 조직화 노력은 썬키스트의 전신으로 1893년 설립된 ‘남부캘리포니아 과일생산자 거래소(The Southern California Fruit Growers Exchange)’ 탄생의 밑바탕이 되었다. 거래소는 조합원이 소유하고 조합원이 운영한다는 원칙하에 지역거래소들의 연합체로 구성되었다. 거래소의 첫해에 남부캘리포니아 오렌지 재배농가의 80%가 참여하여, 출하물량의 약 85%를 취급하는 실적을 거두었다.

거래소의 직접적인 판매는 농가소득 제고에 큰 기여를 하였는데, 거래소가 없을 경우 박스당 25센트 정도인 오렌지 소득이 거래소를 통하면서 1달러를 실현하게 되었다.

---

29) 브레타뉴 채소생산자협동조합의 경우 컬리플라워(cauliflower)와 아티초크(artichoke)의 주요 생산지이지만, 두 품목만으로 품목조직화한 것은 아니다.

이에 따라 참여 농가수는 크게 늘어나게 되는데, 특히 남부와 비슷한 문제에 봉착하고 있던 북부 샌호아킨밸리(San Joaquin Valley)의 오렌지 농가들이 1905년에 참여하면서 캘리포니아 전역으로 거래소의 지역적 범위가 확대되었다. 그리고 이 당시 참여 농가수는 5,000호로 확대되었다. 이에 따라 거래소의 명칭도 ‘캘리포니아 과일 생산자 거래소(The California Fruit Growers Exchange)’라는 캘리포니아 전역을 대표할 수 있는 이름으로 변경되었다.

1907년에는 신선식품 역사상 최초로 대규모 광고를 실시하였으며, 이때 처음으로 ‘썬키스트(Sunkist)’라는 브랜드를 사용하였고, 1909년에는 상표로 등록하였다. 이때부터 브랜드가 협동조합의 중요한 마케팅 수단으로 등장하기 시작하였다. 1914년에는 잼과 주스를 중심으로 가공상품을 생산하기 시작하였다. 가공상품의 생산과 함께 광고의 내용도 건강과 영양에 대한 주제를 중심으로 전개되었다.

거래소의 활동이 활발해지면서 1920년대 말에는 농가수가 13,000호에 이르렀고, 캘리포니아 오렌지 생산량의 75% 이상을 점유하게 되었다. 그리고 캘리포니아를 넘어 인근의 아리조나(Arizona) 주까지 조합의 권역이 확대되었다.

대공황(The Great Depression) 시기에 어려움을 겪기도 하였으나, 2차 세계대전을 거치면서 조직이 보다 확대되었다. 이 시기에 25개소의 거래소, 200개의 선별포장센터(packing house)를 통해 오렌지, 레몬, 자몽을 37백만 박스의 물량을 취급하는 규모로 성장하였다.

1950~60년대의 경제 성장 시기에 다각화, 통합, 경영합리화, 해외 시장 진출 등을 통해 조합은 매우 빠르게 성장하였다. 특히 이 시기에 썬키스트 브랜드에 대한 인지도가 크게 높아졌으며, 판매사업을 조합에서 분리하게 되었다. 이에 따라 명칭도 기존의 ‘캘리포니아 과일생산자 거래소’에서 ‘썬키스트 생산자 회사(Sunkist Growers Inc.)’로 변경하였다.

1974년에는 썬키스트 브랜드 사용권을 판매하기 시작하였는데, 브랜드 판매수입이 수익에서 큰 역할을 하기 시작하였다. 수출은 지속



적으로 성장하여 1990년대에는 수출실적이 조합 실적의 1/3을 차지하게 되었다.

썬키스트는 현재까지 신선 및 가공 오렌지 시장에서 최고의 기업으로 자리매김하고 있으며, 2016년 기준으로 생산자에 대한 지급액(member payments)은 10억 달러에 이르고 있다. 또한 2016년 기준으로 전세계에 썬키스트 브랜드를 사용(licencing program)하는 기업수는 49개사이고, 77개 국가에 약 700개 상품이 썬키스트 브랜드를 붙이고 판매되고 있다.<sup>30)</sup>

## 나. 조직화의 특징

### (1) 유인 조건

썬키스트는 가공사업이 사업의 중심에 위치하고 있는 협동조합이라는 점에서 안정적인 원료 확보는 필수적이다. 이에 따라 조합원수의 지속적인 유지가 조직의 성공에 중요한 역할을 한다. 특히 1960년대 조합원수가 최고 15,000명이었다가 1983년에는 5,000명 수준으로 감소하면서 조합의 위기를 실감한 경험이 있다.

이에 따라 조합원수를 늘리기 위해 조합원의 가입조건을 완화하는 정책을 추진하여 왔으며, 이러한 정책들은 조합원들의 협상력을 높이는 결과를 가져왔다. 현재 썬키스트 조합원은 반드시 썬키스트에 출하할 의무를 지지 않고 있다는 점도 이를 대변하고 있다. 결국 안정적인 물량 확보를 위해서는 조합원들을 대상으로 강력한 유인조건을 제시할 필요성이 커지게 되었다.

가장 대표적인 유인책으로는 원물에 대한 가격을 높이는 것이라고 할 수 있다. 생산자들이 출하한 원물에 대한 지급액이 2013년 이

---

30) Visalia Times-Delta, Sunkist handles challenges of big navel crop, 2017. 3. 9. <http://www.visaliatimesdelta.com/>

후 10억 달러를 넘었다는 점을 지속적으로 홍보하고 있다는 점도 이를 뒷받침한다고 하겠다.

특히 썬키스트의 장점은 브랜드 홍보를 통해 소비자에게 강력한 브랜드 이미지를 구축하고 있다는 점이다. 강력한 브랜드 이미지 구축은 특히 고급품을 중심으로 매우 중요한 유인 수단이 되고 있다.

조합원 배당(the cooperative's grower distribution program)도 중요한 유인책이라고 할 수 있다. 조합원 배당은 조합의 연간 수익을 조합원에게 직접 분배하는 제도이며 2013년에 도입되었다. 이 제도는 가격이나 브랜드와 같은 무임승차가 가능한 이익이 아닌 별도의 직접적인 이익을 안겨주는 효과를 가지고 있다.

## (2) 시장 지위

썬키스트는 다국적 기업으로써 강력한 브랜드를 구축하고 있지만, 여전히 많은 경쟁자들과의 경쟁에 직면하고 있다. 오렌지 생과 시장에 있어 대표적인 경쟁자로는 Coast Citrus Distributors Inc., Tom Lange Company, Inc., Index Fresh Inc., Citrus World, Inc. 등이 있다.<sup>31)</sup>

Boland 외(2008)의 추정에 따르면, 미국 생과시장에서 썬키스트의 시장점유율은 2006년 기준 오렌지가 45.7%, 레몬은 87.0%를 차지하는 것으로 추정하고 있다.

오렌지의 경우 오션스프레이와 비교할 때, 강력한 브랜드 파워에 비해 시장점유율이 높지 않은 상황이다. 이는 썬키스트의 글로벌 브랜드 유지 등에 많은 비용이 소요되기 때문으로, 다른 업체들이 이러한 약점을 파고들면서 경쟁이 치열해지고 있다(Boland 외 2008).

---

31) MarketLine (2015). Sunkist Growers, Inc.. MarketLine company profile.

[표 5-2] 썬키스트의 미국내 오렌지·레몬 시장점유율

단위 : %

품 목 명	2002	2003	2004	2005	2006
오렌지	48.2	48.5	49.4	43.0	45.7
레몬	69.8	73.7	73.6	69.5	87.0

자료 : Boland 외(2008) 자료의 일부를 발췌

### (3) 무임승차 방지 방법

썬키스트의 경우 무임승차를 방지하기 위한 강력한 수단을 활용하고 있지 않다. 다만 1인 1표제가 아닌 출하량과 연동된 지분을 부여함으로써 무임승차에 대한 간접적인 방지책을 사용하고 있다.

그러나 뒤에 분석하게 될 오션스프레이와는 달리 출하를 강제하고 있지 않아 다소 느슨한 정책을 사용하고 있다. 이에 따라 언제든지 무임승차를 할 수 있는 가능성이 형성되어 있다.

### (4) 수직적 의사결정 체계

썬키스트는 지역의 선별포장센터와 거래소, 지역협동조합의 연합체이기 때문에 수직적 의사결정 시스템을 구축하기 매우 불리한 구조이다.

Sapiro(1923)의 지적과 같이 이러한 주체들이 조직화 되지 않는다면 서로간에 경쟁관계에 직면할 수밖에 없는 구조이며, 이 경우 이익 실현이 매우 어려운 구조를 가지고 있다. 그러나 조직화 초기 중간상인들의 횡포에 맞서 자발적으로 조직화하였다는 점이 강력한 응집력으로 작용하고 있다.

하지만 다단계이며 유형이 다른 주체들을 조직화하는 것은 쉬운 일이 아니며, 이에 대해 썬키스트는 판매기능과 그 이전 단계의 기

능을 분리하여 관리하고 있다. 즉 판매에 대해서는 별도의 독립적인 회사로 분리하고, 관련 정보를 성실히 생산자들과 공유함으로써 신뢰를 높이는 방식을 사용하고 있다.

따라서 쉐키스트의 수직적 의사결정 체계는 고도의 일관성을 갖추었다고 하기는 어려우나, 판매회사 및 브랜드를 매개로 하여 수직적 체계를 이루고 있다고 할 수 있다.

## 2. 오션스프레이(Ocean Spray)

### 가. 조직화의 추진 경과

오션스프레이에 있어 중요한 크랜베리(cranberry)는 미국의 자생 식물로써 오래전부터 원주민들의 건강식으로 섭취되고 있었다. 이후 재배방법 및 수확방법이 발전함에 따라 상업적으로 재배되기 시작하였고, 재배 적지의 지형적 특수성으로 인해 특정 지역을 중심으로 집중 재배되었다.

오션스프레이의 시작은 1930년 크랜베리 생산자이자 가공업자인 Marcus L. Urann 등 3명의 생산자가 합병하면서 시작되었다. 당시 합병회사의 명칭은 ‘크랜베리 통조림제조사(Cranberry Canners Inc.)’이었다. 합병 회사는 사세 확장을 위하여 크랜베리에 대한 소비를 진작하고 농가의 생산면적 확대를 지원하였다. 이 때 크랜베리 혼합주스, 가당주스, 농축액 등의 제품들이 개발되었다.

1940년대에는 위스콘신, 워싱턴, 오리건 주로 재배가 확산되었고, 이들은 협동조합을 구성하여 군대용 건조크랜베리를 공급하였다. 1943년에는 이들이 운영하는 생산·저장·유통시설이 15개소에 이르게 되었다. 또한 크랜베리의 인기가 높아지면서 협동조합 명칭도 전국크랜베리협회(National Cranberry Association)로 변경하였다.

1950년대에는 캐나다 농가들을 조합원으로 가입시켰으며, 1959년

에는 조합의 명칭도 ‘오션스프레이 크랜베리사(Ocean Spray Cranberries Inc.)’로 변경하였다. 그러나 이 때 워싱턴과 오레곤 주에서 생산된 크랜베리에서 제초제 성분이며 발암물질인 아미노트리아졸(aminotriazole)이 발견되었다는 정부 발표로 크랜베리 산업은 큰 위기에 빠지게 되었다. 어려움에 빠진 크랜베리 산업은 정부의 보조금으로 견뎌나갈 수 있었다.

한편 이 시기에 또 하나의 문제는 초기의 성공으로 야기된 과잉생산 문제였다. 당시 경영진들은 이를 해소하기 위한 수단으로 크랜베리 주스 시장을 공략하게 된다. 기존 음료 제품 및 오렌지 주스와 경쟁하지 않고 음료의 다양화를 추구하는 전략을 추진함으로써 새로운 시장을 형성하였다. 이러한 전략은 당시 건강에 대한 소비자의 관심과 결부되면서, 1970년대에는 건강 관련 대표적인 기업으로 성장하게 되었다.

1980년대에는 새로운 과일 제품 음료들이 등장하면서 경쟁이 격화되었다. 이에 대한 대응으로 초기에는 푸드서비스로 마케팅을 확대하거나 크랜베리 생산 농장에 대한 관광사업을 추진하는 등 사업 다각화를 추진하게 된다.

1985년 밀네과일회사(Milne Fruit Products Inc.)를 인수하면서 Milne가 가지고 있던 고객들로 사업을 확장하게 되면서 오션스프레이의 기업규모는 크게 확대되었다. 이후 지속적으로 기업들을 인수하면서 오션스프레이의 규모를 확장하였다.

1992년에는 펩시사(PepsiCo)와의 협약을 맺고 오션스프레이의 제품이 펩시콜라 유통망을 통해 판매되게 되었다. 여기에는 자판기, 편의점 등 다양한 소매채널 등이 포함되었으며, 오션스프레이 제품 판매 확대에 큰 역할을 하게 된다. 계약만료 이후 2006년에 펩시사와 새로운 전략적 제휴를 맺었다.

또한 사업의 확대를 위해 기존 업체와의 제휴라는 방식을 많이 채택하였는데, 1993년 나비스코사와 쿠키시장에 공동 진출하였고, 1994년에는 워너-램버트(Warner-Lambert)사와 캔디시장에 진출하

었다. 이 외에도 다양한 기업과 제휴를 통해 새로운 상품시장에 진출하였다.

## 나. 조직화의 특징

### (1) 유인 조건

오션스프레이의 조합원에 대한 유인 조건은 단연 생산물에 대한 높은 가격이다. CFO(2012)에 따르면 오션스프레이의 재무책임자인 Richard Lees는 오션스프레이가 조합원에 대한 높은 가격 지급을 위해 노력하고 있다는 점을 강조하고 있다.

그에 따르면 2005년 배럴(barrel)당 35달러 수준의 원물 지급 가격이 2009년부터는 60달러 이상으로 크게 증가하고 있다는 점을 강조하고 있다. 그만큼 오션스프레이에 있어 조합원에 대한 높은 가격 지급은 중요한 유인 조건이 되고 있음을 확인할 수 있다.

대금 지급 방식은 최초의 원물이 출하되었을 때, 배럴당 10달러 정도가 지급되고, 이후 연간 출하가 완료될 때까지 단계적으로 지급이 계속 이루어지는 방식이다.

한편 조합원에 대한 높은 가격 지지는 투자를 위한 유보금의 부족을 야기할 수 있다. 이에 대해 오션스프레이는 2가지 방식을 통해 이를 보완하고 있다.

첫째, 지분구조를 변경하지 않고 자본을 확충할 수 있는 우선주를 발행하는 것과, 둘째, 새로운 품목으로 사업을 확장할 때, 이 품목에 대해서는 협동조합을 구성하지 않는 것이다. 이 경우 이익을 협동조합에 분배하지 않고 유보를 할 수 있다는 장점이 있으며, 블루베리(blueberry)의 경우 이를 활용하고 있다.

## (2) 시장 지위

오션스프레이는 전 세계 크랜베리 생산량의 60%를 취급하고 있는 강력한 독점적 기업이다. 그러나 미국내 음료시장을 중심으로 경쟁관계가 형성되고 있는데, 대표적인 경쟁업체로는 Apple & Eve Inc.를 들 수 있다.

Apple & Eve Inc.는 ‘100% 주스(100% Juice)’와 ‘오가닉 주스(organic juice)’ 시장을 선도하는 기업이며, 크랜베리 및 여러 과일의 혼합 음료시장에서 강점을 보여 왔다. 특히 2005년 Northland Cranberry Inc.의 음료부문을 인수하면서, 크랜베리 음료에 있어서는 오션스프레이와 경쟁관계에 있다.<sup>32)</sup>

그러나 오션스프레이가 생산부문을 장악하고 있다는 점에서 여타 경쟁관계에 있는 업체들보다는 경쟁 우위에 있음은 자명하다고 할 수 있다.

## (3) 무임승차 방지 방법

오션스프레이는 조합원에 대한 강력한 계약조건을 명시하고 있으며, 또한 조합원들은 오션스프레이에만 출하를 하도록 계약을 맺게 된다. 계약은 대개 3년을 기준으로 물량 계약을 체결하며, 오션스프레이의 계획에 따라 물량을 할당하게 된다.

출하량에 대해 지분쿼타(Equity Quota)를 받게 되며, 이 물량은 반드시 출하를 하여야 한다. 만약 미달할 경우에는 모자란 부분에 대해 보상액을 지급하여야 한다.

이와 같은 강력한 생산계약은 Sapiro(1923)가 주장한 품목조합의

---

32) Business Wire. Apple & Eve Acquires Northland Branded Juice Division and Enters into Long-Term Cranberry Agreement; Company Becoming #1 Player in the 100% Juice Cranberry Segment. 2005. 2. 22. <http://www.businesswire.com/>

가장 강력한 경쟁 요인이며, 조합원의 무임승차를 방지할 수 있는 수단이 되는 것이다.

#### (4) 수직적 의사결정 체계

오션스프레이의 수직적 의사결정 체계는 축산분야의 수직계열화가 연상될 정도로 매우 체계적이다.

우선 오션스프레이는 협동조합이기 때문에 당연히 조합원들이 소유하고 있다는 점은 동일하다. 오션스프레이의 거버넌스 체계는 생산자 대표로 구성되는 이사회와 비즈니스를 담당하는 2명의 경영자가 있다. 이사회는 장기적인 정책 방향과 브랜드의 지위를 공고히 하기 위한 투자에 집중하지만, 상품개발·마케팅활동·공공활동·가격정책·판촉전략 등에는 개입하지 않는다.

이와 같이 이사회와 경영진이 분리되어 있는 조직형태는 썸키스트와 유사하지만, 썸키스트에 비해 가공·판매회사의 권한이 상대적으로 더 강력한 형태를 취하고 있다. 즉 썸키스트는 생산과정에 대한 관여가 거의 없는 반면, 오션스프레이는 강력한 생산계약을 바탕으로 생산단계부터 판매까지의 전 과정을 수직통합하고 있다.

### 3. 아이다호감자생산자협동조합(UPGI)

#### 가. 조직화 추진 경과

미국 감자는 가정 소비용 감자, 즉 신선 감자(fresh potato)와 가공용 감자(processing potato)로 구분되며, 가공용 감자는 대부분 계약생산하에 재배되고 있으나, 신선 감자는 시장유통이 일반적이다. 이에 따라 신선 감자는 시장 상황에 따라 가격에 큰 변화가 발생하여 왔다.



하지만 협동조합이 일찍 발달하기 시작한 것은 가공용 감자였으며, 오히려 신선 감자의 경우 협동조합 활동이 활발하지 않았다.<sup>33)</sup>

1990년대에 이르면 아이다호(Idaho) 주를 중심으로 신선 감자 협동조합을 만들기 위한 노력이 시도되었다. 이를 통해 지역별로 소규모 협동조합이 만들어지기도 하였으나, 규모화된 협동조합의 수준에는 이르지 못하고 있었다. 특히 대규모 농가들은 협동조합에 관심을 가지고 있지 않았다(Guenthner, 2012).

그러나 2004년 수백명의 감자 생산자들이 자신들의 문제를 해결하기 위한 아이다호폴스(Idaho Falls) 모임을 통해 변화하기 시작하였다. 당시 감자 생산자들이 직면한 문제는 신선 감자의 수요는 정체인 반면 새로운 기술 도입으로 단위 생산성은 증가하고 있다는 것이었다. 이러한 상황에서 단순히 감자 가격 인상을 위한 정치적 요구만으로는 문제를 근본적으로 해결하기 어렵다는 점을 깨닫고 있었다. 결국 이들은 조직화를 통해 감자의 공급량을 조절하는 것이 최선이라는 결론에 도달하게 되었다.

이 때부터 대농이 참여한 협동조합이 만들어지게 되었으며, 이것이 아이다호감자생산자협동조합(United Potato Growers of Idaho, UPGI)이다. 당시 UPGI에 참가한 농가들의 생산량은 아이다호 주 전체 생산량의 85%에 이르고 있었다.

UPGI의 목적은 신선 감자 공급을 조절하여 수익성을 가져올 수 있는 수준의 가격을 유지하는 것이었다. 이를 위해 2004년 결성때부터 공급조절을 위한 노력이 추진되었다.

UPGI는 ‘재배면적목표프로그램(planting target program)’ 운영을 통해 조합원들의 재배면적을 조절하려고 하였다. 이 프로그램은 조합에서 목표 면적을 설정하고, 개별 조합원에게 일정 비율씩 재배면적을 감소하도록 유도하는 것이었다. 유도 방법은 조합의 요구를 위

---

33) 1985년 자료에 따르면 미국의 가공감자 협동조합의 물량 취급비중은 전체의 60%에 이르고 있으나, 신선 감자의 경우는 8%에 불과한 것으로 나타나고 있다(Guenthner, 2012).

배할 경우 벌금을 부과하는 방식이었다.

재배면적 감축으로 인한 감자산업의 위축을 해소하기 위하여 아이다호감자위원회(Idaho Potato Commission)를 통해 자조금을 조성하고 있으며, 자조금은 소비촉진을 위한 홍보의 용도에 주로 사용하고 있다.

또한 UPGI는 감자 협동조합의 연합체인 미국감자생산자연합(United Potato Growers of America, UPGA)의 회원이기도 하다. UPGA는 현재 아이다호 주를 비롯하여 노스다코타, 워싱턴 등 10개 주의 협동조합이 참여한 연합체이며, 감자가격 안정을 위한 정보 교환을 중심으로 연합 활동을 하고 있다.

## 나. 조직화의 특징

### (1) 유인 조건

UPGI는 조직의 탄생 자체가 생산자들이 제값을 받기 위한 노력에서 비롯된 것이다. 따라서 높은 가격 실현이 조직원들을 유인하는 가장 큰 조건이라고 할 수 있다.

하지만 높은 가격 실현을 위한 방식이 가공과 같은 새로운 부가가치 창출을 통한 것이 아니라 공급 물량 조절을 통한 방식을 채택하고 있다는 점에서 차이가 있다.

공급량 조절을 위해 UPGI가 사용하는 방식은 재배면적을 조절하는 방식을 사용하고 있는데, 특히 재배면적을 줄이는 것에 초점이 맞춰져 있다. 재배면적을 줄인 농가에 대해서는 일부 혜택을 제공하고 있으나, 줄인 만큼의 충분한 대가가 지불되는 것은 아니다. 따라서 UPGI가 사용하는 유인 조건은 조직에 참여하는 생산자들의 적극적인 참여에 크게 의존하는 경향이 크다.

가격 상승 외에 현실적인 이익을 제공하는 유인 조건은 제시되지

않고 있지만, 주정부 및 연방정부 정책과의 연계하에서 로비단체로써의 역할을 수행하고 있다.

## (2) 시장 지위

미국 감자의 식부면적은 2015년 기준으로 431천ha이며, 이 중 아이다호 주는 131천ha로 30.4%를 차지하는 최대의 주이다. 생산량 역시 미국 전체 감자 생산량의 29.5%를 차지하고 있다.

[표 5-3] 미국의 감자 생산 현황(2015)

단위 : 천ha, 백만cwt, %

구 분	면 적		물 량	
	식부면적	비 중	생산량	비 중
아이다호	131	30.4	130	29.5
워싱턴	69	16.0	100	22.7
노스다코타	33	7.7	28	6.3
위스콘신	25	5.8	28	6.3
콜로라도	23	5.3	23	5.2
기타	150	34.8	132	29.9
합 계	431	100.0	441	100.0

자료 : USDA(2016)을 토대로 자체 작성

최대의 생산 주이지만 강력한 브랜드 파워를 가지고 있는 것이 아니기 때문에, 소비 측면에서는 이러한 생산의 비중이 높다는 것이 큰 의미를 가지기 힘들다.

다만 아이다호 주의 감자 명성을 기반으로 포장에 아이다호 인증 상품이라는 점을 명시하도록 하여 차별화하려는 노력을 추진하기도 하였다. 그러나 이것이 타 상품과 큰 차별화를 가져오는 것은 아니며, 시장 지위에 있어 상대적으로 높은 지위에 있다고 보기도 어려운 상황이다.

### (3) 무임승차 방지 방법

UPGI는 조합원의 무임승차를 방지하기 위하여 재배면적목표프로그램을 운영하였다. 조합에서 목표 면적을 제시하고 재배면적이 이 기준을 넘을 경우에는 벌금을 부과하고, 목표를 달성한 경우에는 보상을 지급하도록 하였다.

그러나 그 보상이 충분한 수준이 아니기 때문에 실질적으로 조합원들에게는 가격이라는 공공재적 보상이 주어질 뿐이었다. 이 경우 Olson(1971)이 지적한 바와 같이 조직원들은 무임승차의 욕구가 커지게 되며, 이로 인해 대규모 조직원들이 참여하는 조직화가 현실적으로 어려워지는 문제점이 있다.

따라서 별도의 무임승차 방지를 위한 방법이 필요하지만, UPGI에서 제시하고 있는 무임승차 수단은 현재는 부족한 상황이다.

### (4) 수직적 의사결정 체계

조합원들이 생산한 상품을 UPGI를 통해 출하하는 것이 아니기 때문에 UPGI와 조합원과의 관계는 수직적인 의사결정 체계를 가지고 있는 것은 아니다.

따라서 다소 느슨한 형태의 의사결정 구조를 형성하고 있으며, 수직적인 의사결정 체계를 형성하기 어려운 구조를 하고 있다.

## 4. 제스프리(Zespri)

### 가. 조직화 추진 경과

제스프리<sup>34)</sup>의 등장은 일반적인 생산자 조직화와는 다른 특징이

---

34) ‘제스프리그룹((Zespri Group Limited)’이 정확한 표현이지만, 이하에서

있기 때문에 뉴질랜드 키위(kiwifruit) 산업에 대한 설명이 우선적으로 필요하다.

키위의 원산지는 중국으로 19세기 초반에 해외로 확산되면서 1906년 뉴질랜드에 처음으로 시범 재배되었다. 이후 자체 품종인 그린키위가 1924년에 개발되었으며, 상업적인 재배는 MacLoughlin이라는 농민에 의해 1937년에 시작되었다.

제2차 세계대전이 발발하면서 당시 미군이 뉴질랜드에 주둔하고 있었는데, MacLoughlin는 자신의 키위가 이들에게 인기가 있음을 확인하게 되었다. 이에 1952년 '뉴질랜드과일협회(New Zealand Fruit Federation)'의 도움을 받아 미국시장에 처음으로 수출을 하게 된다. 이것이 최초의 뉴질랜드 키위 수출 실적이 되었고, 뉴질랜드 농업부도 수출에 적극적인 지원을 아끼지 않았다.<sup>35)</sup>

수출 초기에는 생산자, 협동조합, 수출업체 등이 개별적으로 수출을 하는 방식이었는데, 이를 공동마케팅으로 조직화하고자 하는 노력이 있었다. 이에 1970년 '키위수출활성화위원회(Kiwifruit Export Promotion Committee)'가 조직되었고, 1977년에는 '키위마케팅면허처(Kiwifruit Marketing Licensing Authority)'가 설립되었다. 키위마케팅면허처에서는 키위 수출을 위한 크기, 품질, 포장 등에 대한 기준을 관리하고 있었다. 이 시기에 키위의 생산과 소비가 늘어났으며, 동시에 수출업체의 수도 크게 늘어났다.

그러나 1980년대가 되면서 키위를 수출하는 경쟁 국가들이 늘어나고, 수출시장에서의 뉴질랜드 위상이 흔들리기 시작하였다. 당시 수출면허를 가지고 있던 7개의 수출업체들이 가격전쟁을 벌이게 되었고, 이는 농가의 소득하락으로 이어지게 되었다. 또한 소득하락은 생산과 소비의 등락을 부채질하는 요인으로 작용하여 가격의 급등락을 초래하였다.

---

는 '제스프리'로 축약하여 사용하도록 한다.

35) 미국 수출이 확대되면서 1959년 '중국다래(Chinese Gooseberry)'라는 기존 이름대신 현재의 '키위'라는 이름으로 변경이 되었다.

이러한 상황은 뉴질랜드 키위산업에 대한 재편을 촉발하게 되었다. 그러나 수출업체, 대농가, 소농가 등의 이해가 첨예하게 대립하는 상황에서 키위산업의 재편은 정치적인 문제로까지 비화하기에 이르렀다.

이를 해소할 수 있는 것은 중앙정부의 강력한 정치력이었으며, 이에 따라 ‘키위산업구조개편법’(Kiwifruit Industry Restructuring Act 1999)과 ‘키위수출규정’(Kiwifruit Export Regulations 1999)을 마련하여 자조금, 제스프리, 생산자단체의 역할과 기능을 명확히 하였다.

‘키위산업구조개편법’을 통해서는 자조금을 담당하는 ‘키위위원회’와 수출 권한을 부여받은 ‘제스프리’를 조직화 하였고, ‘키위수출규정’을 통해서는 호주를 제외한 수출에 대해 ‘제스프리’에 배타적인 권한을 부여하였다.

[표 5-4] 뉴질랜드 키위관련 법률

법 률 명	제정연도	내 용
키위산업 구조개편법	1999	-기존 키위마케팅보드를 키위위원회 와 제스프리로 전환 -제스프리에 대한 수출권한 부여
키위수출규정	1999	-호주 외 지역에 대한 수출은 제스프리가 배타적인 권한을 보유

이와 같이 정부의 강력한 행정력을 동원하여 법적으로 조직과 제도를 만들었으며, 이를 통해 자조금단체, 수출창구, 생산자단체의 3각 구도가 형성되게 되었다.

## 나. 조직화의 특징

### (1) 유인 조건

제스프리의 조직화는 중앙정부의 강력한 행정력이 동원된 사례이며, 특정 시장에 대한 참여권을 법률로써 강제하고 있다는 특징이 있다.

‘키위수출규정’의 제3조 1항에서는 오스트레일리아를 제외한 국가에 수출할 경우 반드시 키위마케팅보드가 권한을 위임한 조직, 즉 제스프리를 통하도록 강제하고 있다. 즉 제스프리는 수출시장에 대한 판매 독점권을 국가가 보장하는 방식이기 때문에, 개별 생산자나 유통업체의 입장에서서는 절대적인 권한을 가지고 있다고 할 수 있다.

수출시장에 대한 참여 자체를 법적으로 제한하고 있기 때문에 수출시장에 참여하고자 하는 주체에게는 제스프리 참여가 반드시 필수적인 요건이 된다.

한편 수출시장 참여에 대한 유인 조건 외에 소유 지분을 시장에서 거래할 수 있도록 하고 있다는 점은 또 다른 유인 조건이 될 수 있다.

제스프리는 협동조합이지만 투표권은 1인 1표 방식이 아닌 농가의 키위 생산량을 기준으로 하는 지분에 따라 행사하고 있다. 특히 지분이 거래소(Unlisted share trading platform)에서 거래될 수 있도록 하고 있어, 이를 현금으로 전환할 수 있도록 하고 있다.<sup>36)</sup>

## (2) 시장 지위

앞에서 언급한 바와 같이 제스프리가 수출시장에 대한 독점권을 보유하고 있기 때문에 수출시장에 있어서는 수요독점을 행사하고 있다.

이에 대해 제스프리의 독과점이 경쟁을 저해한다는 주장도 지속적으로 제기되었다. 대표적으로 뉴질랜드의 과일 수출 기업인 Turners & Growers Inc.가 제스프리의 키위 수출창구 독점에 대항하여 2009년에 제기한 소송이 대표적인 사례이다.<sup>37)</sup>

---

36) 제스프리 홈페이지(<http://www.zespri.com>)의 ‘Unlisted’ 소개자료

한편 뉴질랜드가 세계시장에서 어느 정도의 위치를 점하고 있는지 확인할 필요가 있다. FAO에 따르면, 뉴질랜드의 키위 생산량은 2014년 41만톤 규모로 중국, 이탈리아 다음의 제3위 생산국이다. 그러나 뉴질랜드는 키위의 수요를 일으키고 이를 수출산업으로 육성한, 최고의 수출 국가로 인정받고 있다. 여기에는 골드키위 등의 신 품종 육성과 우리나라와 일본, 이탈리아 등으로부터 로열티를 받고 있는 기술력 등이 인정을 받고 있기 때문이다.

따라서 뉴질랜드의 키위 수출시장에서의 지위는 매우 높은 수준이라고 할 수 있다.

### (3) 무임승차 방지 방법

제스프리에의 참여 자체가 법적으로 규정하고 있기 때문에, 무임승차가 원천적으로 어려운 구조를 가지고 있다. 즉 법률로써 수출시장을 분리하고 있기 때문에 무임승차를 하기 위해서는 그 자체가 불법이 될 수밖에 없는 구조를 만들어 놓고 있다.

‘키위수출규정’의 제3조 2항에서는 수출 규정을 위반한 사람에 대해 5만 달러 이하의 벌금을 부과할 수 있도록 하고 있다.

### (4) 수직적 의사결정 체계

뉴질랜드 키위산업이 국내와 수출부문을 구분하고 있기 때문에 수출부문을 담당하고 있는 제스프리만을 별도로 구분하여 논의함이 필요하다. 특히 제스프리의 경우 키위마케팅보드로부터 수출과 관련한 대부분의 권한을 위임받고 있기 때문에 이를 중심으로 조직의 의사결정 체계를 논의할 필요가 있다.

---

37) 하지만 Turners & Growers Inc.는 2013년에 소송을 취하하고, Zespri와의 협력관계로 전환하였다.



제스프리의 지배구조는 뉴질랜드 2,700여 키위 농가가 제스프리를 소유한 것에서 출발한다. 이들은 생산량을 기준으로 지분을 부여받기 때문에 제스프리는 생산에 대한 간접적인 통제도 함께 수행하고 있다고 볼 수 있다.

제스프리의 수출과 마케팅 활동은 자회사를 통해 수행되고 있다. Zespri International Ltd.가 이 역할을 담당하고 있는 산하의 자회사이다.

키위의 물적 유통에 있어서의 핵심 역할은 가공포장센터를 운영하는 공급자(supplier)가 담당하고 있다. 공급자 역시 생산농가들의 협동조합으로 운영되거나 생산농가가 참여하고 있는 법인 형태로 운영되고 있다.

결국 제스프리의 의사결정 체계는 단일 수출창구인 제스프리와 공급자(supplier), 생산자의 3각 협업체계를 바탕으로 운영되고 있다. 이들은 수출시장이라는 목표를 위해 수직적으로 체계화 된 것으로 보이지만, 실제적으로는 수평적인 협업체계가 중심이 되고 있다. 다만 수출과 관련하여서는 정부에 의해 단일 마케팅 창구로 관리되고 있는 형태를 취하는 독특한 의사결정 구조를 가지고 있다.

## 5. 대니시크라운(Danish Crown)

### 가. 조직화 추진 경과

대니시크라운은 공동판매를 통한 높은 가격 실현을 위해 덴마크 축산업자들이 조직화하면서 시작되었다. 그 시기는 1887년으로 거슬러 올라가며, 최초로 설립된 협동조합은 ‘호르센스협동조합 돼지도축장(Horsens Cooperative Pig Slaughterhouse)’<sup>38)</sup>이다.

---

38) 덴마크 명칭은 ‘Horsens Andelssvineslagteri’이지만 이해를 돕기 위하여 영문 명칭을 사용하였다. 이하의 타 덴마크 조직의 경우도 이해가 어려운 경우는 영문 명칭을 사용하였다.

이 도축장은 설립 첫해부터 큰 이익을 실현하게 되는데, 이에 자극받아 여러 지역에서 협동조합 도축장이 등장하게 되었다. 생산의 확대는 수출을 촉발하게 되었고, 20세기 초반 영국으로의 베이컨 수출이 크게 확대되었다.

두 차례의 세계대전과 대공황 등을 거치면서 여러 차례 산업에 충격이 가해졌으나, 돈육산업은 꾸준히 성장하였다. 여러 협동조합이 경쟁하는 방식에서 합병을 통한 규모화가 본격화된 것은 1950년대부터이다. 특히 1970년에는 동(東) Jutland 지역의 협동조합들이 연합하여 Southeast Jutland Cooperative Slaughterhouse를 설립하였고, 곧바로 이름을 대니시크라운으로 변경하였다.

그러나 계속된 합병속에서 1986년에는 대니시크라운이라는 명칭이 사라지기도 하였으나, 1990년의 또 다른 합병에서 명칭이 부활하였다.

한편 1990년대 중반까지 덴마크 돈육산업은 세계 최고의 수준이었으나, 미국의 등장으로 수출에 위기감이 찾아오기 시작하였다. 특히 2007년에는 러시아, 일본으로의 수출 실적이 크게 하락하게 되어 위기감을 고조시켰다. 이러한 위기감 속에서 1998년 덴마크 돈육 양대 업체인 대니시크라운과 Vestjyske Slagterier가 통합하면서 현재의 대니시크라운으로 탄생하게 되었다.

합병 당시의 규모는 연간 1,550만두의 돼지를 가공할 수 있는 28개의 도축시설<sup>39)</sup>에 종업원수 18,000명, 연간 53억달러 판매액 규모의 기업으로 탄생하였다. 합병을 통해 규모의 경제를 실현할 수 있게 됨에 따라 비용 경쟁력이 상승하게 되었다. 2000년대에도 지속적으로 합병이 추진되었으며, 2001년 대표적인 소세지(sausage) 생산 업체인 Steff-Houlberg와 대규모 합병이 이루어졌다.

이와 같이 대니시크라운의 역사는 결합과 합병의 연속이었다고 할 수 있다. 그러나 2002년 Tulip International과 Danish Prime의 합병 이후에는 해외에 보다 관심을 기울이고 있다. 즉 영국, 독일,

---

39) 소 전용 가공시설 11개는 포함하지 않았다.

폴란드, 중국으로 해외 가공공장을 건설하여 현지의 경쟁력을 강화하고 있다. 특히 2008년 금융위기 이후에는 덴마크 보다는 해외 시설의 의존도가 심화되고 있으며, 2010년 기준으로는 84%의 물량이 해외에서 가공되고 있는 것으로 나타나고 있다.<sup>40)</sup>

## 나. 조직화의 특징

### (1) 유인 조건

대니시크라운의 경우 높은 가격 실현이 가장 대표적인 유인 조건이 되고 있다.

가격의 경우 공공재적 성격을 가지고 있어, 강력한 유인 조건이 되기 어렵다. 그러나 축산업의 특수성과 대니시크라운의 덴마크에서의 시장 지위로 인해 생산자들에게는 중요한 유인조건이 되고 있다.

이에 대해서는 아래의 시장지위와 무임승차 방지 방법에서 보충해서 설명하도록 하겠다.

### (2) 시장 지위

대니시크라운은 유럽에서 가장 크고 세계적으로는 두번째 큰 돈육가공기업이다. 특히 덴마크 내에서 취급하는 가축의 90%를 대니시크라운에서 취급하고 있을 정도로 독점기업의 지위를 누리고 있다.<sup>41)</sup>

따라서 덴마크 내에서 대니시크라운에 경쟁할 수 있는 기업이나 조직은 없으며, 다만 Tican 협동조합이 덴마크 내 물량의 7.5% 정도를 취급하고 있다(Bogetoft 외, 2007).<sup>42)</sup>

---

40) International Directory of Company Histories 160.

41) International Directory of Company Histories 160.

42) Tican 협동조합은 2016년 독일기업인 Tönnies에 매각되었다.

최근 Smithfield Foods 등 다국적 기업과 경쟁에 직면하면서 공급이 과잉되고 있고, 이 와중에 주요 수입국인 독일이 덴마크 내 도축장이 아닌 자국 내 도축장을 이용하도록 강제하고 있어, 대니시크라운의 도축장 운영에 어려움을 가중시키고 있다.

### (3) 무임승차 방지 방법

대니시크라운의 덴마크내 시장 지위는 생산자들의 선택권을 극히 제약할 수 밖에 없는 구조이다. 대니시크라운은 조합원에게 출하를 의무화하고 있으며, 다만 15% 정도만 자체적으로 판매할 수 있도록 하고 있다(Bogetoft 외, 2007).

특히 축산물의 경우 도축 과정을 반드시 거치기 때문에 생산자가 선택할 수 있는 판매 경로가 다양하지 않다. 그 와중에 대니시크라운의 시장지배력이 매우 높기 때문에 생산자들은 대니시크라운의 의무조건을 따르지 않을 수 없는 구조이다.

특히 Tican의 경우는 조합원을 폐쇄적으로 운영하고 있기 때문에 일반 생산자들이 접근하기가 현실적으로 어렵다는 점도 선택의 폭을 줄이는 효과를 낳고 있다.

### (4) 수직적 의사결정 체계

대니시크라운은 유한회사 조직이며, 대니시크라운은 협동조합인 'Leverandørselskabet Danish Crown AmbA'에 의해 지배되고 있다. 조직체계는 조합원에 의해 선출되는 조직과 비즈니스 조직이 분리되어 있다. 조합원이 선출하는 조직은 돼지와 소로 구분되고, 각각 6개 지역별 조직으로 구성되어 있다. 그러나 돼지와 소의 지역조직의 범위는 서로 상이하다.

조합원들의 대표로 구성되는 대표자회의는 대니시크라운의 최고 의사결정 기구이다. 대표자회의를 통해 이사회가 구성된다. 이사회

는 경영진의 선출과 운영을 총괄적으로 책임을 진다. 최대 12명의 이사와 1명의 옵저버(observer)를 구성할 수 있으며, 대부분의 이사들은 지역과 전국단위 선거를 통해 선출된다. 그리고 비조합원 이사나 종업원의 대표자가 2명내에서 선출될 수 있도록 제도가 마련되어 있다.

대니시크라운의 조직화에 있어 두드러진 특징 중 하나는 돼지고기의 생산부터 판매에 이르는 밸류체인(value chain) 전 과정을 수직계열화하고 있으면서, 자회사간에는 기능을 재조정하면서 수평적인 조직화를 병행하고 있다는 점이다(하연봉 2015).

특히 축산부문의 경우 시설 투자에 소요되는 비용이 크기 때문에 자산의 고정성이 상대적으로 높을 수밖에 없고, 일정의 생육기간은 수급과 관련하여 밸류체인에 참여하고 있는 주체들에게 위험부담을 가중시키게 된다. 높은 시설 투자를 감당하기 위해서는 높은 가동률을 유지하여야 하고, 가동률 제고를 위해서는 안정적인 원료 공급이 필수적으로 동반될 수밖에 없는 상황이었다.

또한 산업적인 관점에서 축산부문은 투입재에 대한 비용경쟁력이 시장경쟁력으로 연결되는 특성이 있기 때문에 수직통합을 통한 비용경쟁력 확보는 기업의 사활을 좌우하는 요소이다.

결국 품목적인 특성과 환경적 특성이 결부되면서 대니시크라운의 수직적 의사결정 체계는 매우 높은 수준을 나타내고 있다.

### 제3절 품목조직화 추진 방안

#### 1. 사례별 특징 요약

5가지 사례에 대해 조직원들에게 대한 유인 제공 형태, 시장 지위, 무임승차 방지 방법, 수직적 의사결정 체계의 4가지를 검토하였

다.

검토한 결과 조직에의 참여에 있어 가장 강력한 조건은 유인 조건과 시장에서의 조직이 차지하는 위상이다. 특히 시장에서의 조직이 차지하는 위상과 수직적 의사결정 체계는 밀접한 상관관계를 가지는 것으로 보인다.

수직적 의사결정 구조가 약한 경우에는 대응방법으로 직원들에 대한 별도의 이익을 제공할 필요가 있는 것으로 나타났다. 즉 가격 외에 금전적인 이익을 제공하는 것이 필요한 것으로 판단된다.

또한 무임승차 방지를 위한 방법으로 가장 유력한 것은 보상이나 벌칙 보다는 강력한 계약관계가 중요한 것으로 판단된다.

[표 5-5] 사례별 특징 요약

구분	유인 조건	시장 지위	무임승차 방지 방법	수직적 의사결정
썬키스트	가격+a	중	×	중
오션 스프레이	가격	상	계약	강
UPGI	가격	하	보상, 벌칙	하
제스프리	가격+a	상	법률	하
대니시 크라운	가격	상	계약	강

주 : 수직적 의사결정체계는 생산자까지 미치는 의사결정 체계를 말한다.

다섯 가지 사례 중 주목되는 것은 UPGI와 제스프리이다. 제스프리의 경우는 수직적 의사결정이 약한 점을 보완하기 위하여 법률로써 강제하고 있다는 점을 참조할 필요가 있다. 특히 법률적인 강력한 외력이 필요한 이유로는 완전한 기업 형태로 운영되는 타 사례와 다르다는 점과 이질적인 다양한 조직들이 참여하고 있다는 점이 영향을 미친 것으로 판단된다.

UPGI의 경우는 시장 지위가 낮음에도 불구하고 직원들에게 별

도의 유인 조건이 없을 경우에는 무임승차 등의 다양한 문제를 야기할 수 있다는 점이다.

상기의 결과에서 우리가 가장 주의깊게 보아야 할 점은 다수의 이질적인 조직이 결합할 때는 유인 조건과 강력한 무임승차 방지책이 동시에 추진되어야 한다는 것이다.

즉 시장 지위와 수직적 의사결정은 조직이 장기간에 걸쳐 달성하는 요소이며, 이를 초기 단계에서 추진하는 것은 현실적인 어려움이 있다. 따라서 초기 단계에서 추진할 수 있는 방안으로는 유인조건과 무임승차 방지책을 결합하는 방안이 될 것이다.

이를 위해서는 유인 조건이 단순히 가격 상승이라는 공공재 이상의 이익을 제공하여야 하며, 무임승차를 방지하기 위해서는 법률 수준의 강력한 조치나 조직의 강력한 집행 의지가 결부되어야 할 것이다. 즉 조직원에게만 이익을 제공하되, 규정 위반시에는 리스크를 크게 하여 쉽게 이탈하지 못하도록 하는 것이 필요할 것으로 판단된다.

## 2. 품목조직화 추진 방안

### 가. 조직원 대상의 다양한 이익 제공

우리나라와 같이 이질적이고 다수의 조직원이 참여하는 경우, 공공재적 성격의 가격상승만으로는 이들의 적극적인 참여를 유도하기 어렵다. 따라서 품목조직화를 통한 이익이 공공재적 성격을 가지지 않도록 관리할 필요가 있으며, 이를 위해서는 조직원에게만 별도의 혜택을 제공할 필요가 있다.

이는 Olson(1971)의 ‘부산물이론’에서 제시하고 있는 이질적이고 다수의 조직을 조직화하는 방법의 하나이다. 전북 부안의 ‘변산농협’은 조합원에게 가격상승 외에도 생산측면에서 명확한 이익을 안겨

주고 있어 조직화에 성공한 사례로 알려져 있다. 특히 품목조직은 전문성을 통한 규모의 경제성 실현이 중요하고, 특정 투입재에 전문화되기 때문에 R&D와 투입재 구매에 있어 이익을 실현시키는 것이 중요하다.

그리고 조직원과 비조직원을 구별하여 이익을 제공할 필요가 있는데, 우리나라의 경우 조직원과 비조직원간의 차별을 둘 수 있는 것은, 정책자금과 판매시장에 대한 접근권을 차별화하는 것이다.

품목조직의 사례는 아니지만 ‘경기친환경농산물생산자연합회’가 학교급식 사업을 회원중심으로 추진하면서 조직화가 강화된 사례가 그것이다.<sup>43)</sup>

따라서 조직원에 대한 강한 유인책을 통해 이들이 조직내에서 활동하는 것이 유리하도록 유도하여야 한다.

한편 우리나라의 경우 조직화 과정에서 온정주의적 규정 집행이 큰 문제점으로 지적되고 있는데, 조직의 탈퇴로 얻는 이익을 크게 하여 조직화의 저해 요인으로 작용하게 만든다. 따라서 탈퇴나 미이행에 대한 불이익을 크게 하여야 한다.

## 나. 수직적 의사결정 체계 구축

단일의 조직이던, 연합회를 통한 다단계 조직이던 관계없이 의사결정 체계는 수직적인 체계를 갖추어야 할 것으로 판단된다.

우리의 경우 연합체를 구성함에 있어 조직과 조직간의 수평적인 연계 체계에 보다 정책적인 관심이 집중되고 있다. 이와 같은 이유로는 이질적인 다양한 조직이 활동하고 있다는 것이 가장 큰 원인이겠지만, 또 한가지 이유는 정부·지자체 등 공공기관이 의사결정

---

43) 경기친환경농산물생산자연합회는 2011년 경기도의 친환경 학교급식이 전면화되면서 16개 출하회 250명의 농가로 시작하였으며, 2017년에는 34개 출하회 1,200명 규모로 확대되었다. 이렇게 조합원이 확대된 이유는 명문화된 것은 아니지만 조합원에 한해 학교급식에 참여할 수 있는 권한을 부여하기 때문이다.



의 상위에 위치한다는 점도 한가지 이유가 될 수 있다.

이에 따라 농업조직간 거버넌스 체계를 과도하게 강조하면서 신뢰를 통한 상호협력을 요청하고 있다. 그러나 Bijman(2011)의 주장처럼 조직이 크고 다수의 조직원이 있을 경우에는 위계에 의한 명령이 보다 효율적인 조직화의 방법이라고 할 수 있다. 이는 앞에서 살펴본 다양한 사례에서도 확인되는 사실이다.

더욱이 우리의 경우는 수직적인 의사결정 체계의 형식을 갖추고도 실질적으로는 수평적인 의사결정 체계를 사용하는 경우도 나타나고 있다.

대표적인 사례 중 하나가 조합공동사업법인 제도라고 할 수 있다. 조합공동사업법인이 지역농협의 출자로 설립된 조직이다보니, 대표이사의 의사결정권이 이사회에 오히려 종속되는 문제점이 발생하고 있다. 이사회가 지역농협 출자권을 대표하다보니 이사회 자체가 지역농협들의 거버넌스 구조를 가지게 되고, 이로 인해 이사회 의사결정이 매우 느리고 보수적인 성향을 가지게 된다. 결국 수직적인 의사결정의 효율성을 누리지 못하고, 수평적인 형태의 의사결정이 반복됨으로써 조직의 효율성을 떨어뜨리는 문제를 낳고 있다.

이 경우 수직적인 의사결정 체계 자체의 비효율성을 높이고, 이로 인해 의사결정 자체에 많은 비용이 발생하는 문제점이 생긴다. 이러한 문제점의 원인으로는 단계별 의사결정주체가 달라진다는 점이 큰 원인으로 작용하고 있다.

## 다. 시장지배력 구비

사례 분석을 통해 시장 지위가 품목조직화에 있어 매우 중요한 요소임이 확인하였다.

그러나 앞에서도 언급한 바와 같이 시장지배력이 단기간에 확보되기는 어렵다. 따라서 장기적인 관점에서 이를 추진해 나갈 필요가 있다.

하지만 판매를 전문으로 하는 품목조직의 경우는 또 다른 측면에서 이를 해석할 필요가 있다. 앞에서 확인한 해외 사례의 경우 대부분의 경우가 인수와 합병을 통해 규모를 확장해 나간 사례이다. 그러나 우리나라의 경우 농산물 유통조직의 인수와 합병은 매우 어려운 일이며, 따라서 단계적으로 조직을 확장해 나가는 것은 매우 어렵다고 할 수 있다.

따라서 조직간 연합을 통해 통합마케팅 조직을 설립하고자 할 경우, 초기에 많은 물량을 지배할 수 있도록 계획하는 것이 필요할 것으로 판단된다.

즉 시장에서의 지위가 조직 활성화에 중요한 요인이라는 점을 감안하여 초기에 많은 물량을 일시에 확보함으로써, 조직화의 많은 어려움을 초기에 해소하는 방안이 필요하리라 판단된다.



## 제6장 품목조직화와 수급조절간의 연계성

### 제1절 논의의 배경

품목조직을 육성하는 정책적 필요의 핵심은 생산자단체가 자율적으로 수급조절에 나섬으로써 가격안정을 도모하는데 있다.

생산자단체 육성을 통한 수급조절 논의는 다양한 정책과 논문을 통해 제기되고 있는데, 먼저 정부의 수급안정정책의 방향에 대한 대목에서 “생산자단체 중심의 수급안정을 위해 품목조직화를 추진하고 있으며, 이 외에도 정부에서는 수급안정을 위해 ‘농업관측사업’, ‘수급조절위원회 운영’, ‘수급조절매뉴얼 운영’, ‘생산·출하안정제’, ‘수매비축’, ‘TRQ 운영’ 등의 정책을 사용하고 있다. 특히 공급측면에서의 문제가 근본 원인임을 이해하고 사전 적정면적 재배를 유도하려고 하고 있다.”고 제시하고 있다(농식품부 2017).

상기에는 품목조직화가 생산자중심의 수급안정에 있어서 중요한 역할을 수행할 것이라는 믿음이 내재되어 있다. 특히 생산자단체 자율의 사전 적정재배면적 유도를 정책의 주요 방향으로 설정하고 있다는 인식을 심어주고 있다.

그렇다면 생산자조직의 자율적인 수급조절에는 어떤 것들이 있을 수 있는지 고민하여야 한다. 우선 파종전과 파종후로 구분할 수 있으며, 파종전의 경우 생산 자체를 조절하는 것이며, 파종후의 경우는 유통물량을 통제함으로써 수급조절을 하게 된다.

그러나 2가지 내용 중 품목조직화와 연계한 자율 수급조절 논의에서, 농식품부의 정책방향이 다소 불분명하다는 점을 지적할 수 있다. 현재 사후적 물량조절의 경우는 유통명령제, 저장, 가공, 산지폐기 등을 통해 조절하고 있으며, 이 경우 유통명령제와 산지폐기 등은 정부의 개입이 불가피한 측면이 있다. 특히 유통명령제의 경우는 법적으로 정부에 요청하도록 되어 있기 때문에 이를 민간 조직에

말기는 것은 현실적으로 어려우며, 외국의 경우도 유통명령제는 법적으로 운영되고 있다. 따라서 품목조직화를 통한 수급조절에는 저장, 가공, 자율적인 산지폐기 정도가 포함될 수 있다.

따라서 정부에서 조직화를 통해 수급조절을 해결하려고 하는 의도는 사전적 물량조절에 있는 것으로 판단된다. 그러나 사전적 물량조절이 품목조직화를 통해 쉽게 달성되기가 어렵다는 점에 문제가 있다.

## 제2절 품목조직의 수급조절을 위한 법적 근거

일반적으로 경쟁의 제한이나 완화를 목적으로 공동행위를 하는 기업연합을 카르텔(cartel)이라고 하는데, 카르텔은 경제전반에 많은 폐해를 유발하기 때문에 이를 정부에서는 규제하고 있다. 그 이유는 카르텔이 기업의 신기술 및 신상품 개발의 유인을 감소시키고, 소비자에게는 불필요하게 높은 가격을 강요하며, 국가경제 전체적으로는 기술혁신의 둔화로 성장을 저해하는 등 경제전반에 부정적 영향을 미치기 때문이다. OECD와 선진국에서는 카르텔이 최소한 10% 정도의 가격 인상을 유발한다고 추산하고 있다.<sup>44)</sup>

우리의 공정거래법에서도 카르텔의 ‘부당한 공동행위’를 금하고 있으며, 구체적으로 사업자가 상호간의 경쟁을 회피하기 위해 다른 사업자와 공동으로 가격을 결정, 시장을 분할하거나 출고를 조절, 거래상품의 규격을 제한하는 등의 행위에 대해 부당하게 경쟁을 제한하는 공동행위로 간주하고 있다.

하지만 1922년 미국의 Capper-Volstead법이 협동조합의 공동행위에 대해서는 제한적으로 미국의 반독점법 적용 배제를 인정해주었다. 이에 따라 세계 각국도 농업 생산자들이 협동조합을 조직하여

---

44) 공정거래위원회 홈페이지(<https://www.ftc.go.kr>)

공동마케팅 등의 공동행위를 하는 경우에 대해서는 ‘부당한 공동행위’의 예외를 인정해주고 있다.

[표 6-1] 공정거래법상 부당한 공동행위 관련 범조항

구 분	내 용
공정 거래법	<p><b>제19조(부당한 공동행위의 금지)</b></p> <p>①사업자는 계약·협정·결의 기타 어떠한 방법으로도 다른 사업자와 공동으로 부당하게 경쟁을 제한하는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위를 할 것을 합의(이하 "부당한 공동행위"라 한다)하거나 다른 사업자로 하여금 이를 행하도록 하여서는 아니된다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 가격을 결정·유지 또는 변경하는 행위</li> <li>2. 상품 또는 용역의 거래조건이나, 그 대금 또는 대가의 지급조건을 정하는 행위</li> <li>3. 상품의 생산·출고·수송 또는 거래의 제한이나 용역의 거래를 제한하는 행위</li> <li>4. 거래지역 또는 거래상대방을 제한하는 행위</li> <li>5. 생산 또는 용역의 거래를 위한 설비의 신설 또는 증설이나 장비의 도입을 방해하거나 제한하는 행위</li> <li>6. 상품 또는 용역의 생산·거래 시에 그 상품 또는 용역의 종류·규격을 제한하는 행위</li> <li>7. 영업의 주요부문을 공동으로 수행·관리하거나 수행·관리하기 위한 회사등을 설립하는 행위</li> <li>8. 입찰 또는 경매에 있어 낙찰자, 경락자(競落者), 투찰(投札)가격, 낙찰가격 또는 경락가격, 그 밖에 대통령령으로 정하는 사항을 결정하는 행위</li> <li>9. 제1호부터 제8호까지 외의 행위로서 다른 사업자(그 행위를 한 사업자를 포함한다)의 사업활동 또는 사업내용을 방해하거나 제한함으로써 일정한 거래분야에서 경쟁을 실질적으로 제한하는 행위</li> </ol>

자료 : 법제처 국가법령정보센터(<http://www.law.go.kr>)

협동조합의 공동행위에 대해 반독점법 적용을 면제해 주는 논리는 농업 생산자들이 상대해야 하는 대상, 즉 중간유통업체나 가공업체들은 독과점의 지위를 가지고 있어 생산자들에 비해 높은 협상력

을 가지고 있다는 점에 있다. 이러한 독과점 구조의 폐해를 협동조합을 통한 공동행위를 통해 완화할 수 있다는 논리에 기반하고 있다. 즉 Nourse(1922)의 경쟁척도 이론이 여기에 적용이 되었다고 할 수 있다.

이에 영향을 받아 우리나라도 협동조합의 집단행동에 공정거래법의 적용을 배제하는 방안을 추진하였다. 그러나 협동조합의 공동행위에 공정거래법 적용을 면제해 줄 경우 협동조합의 시장지배력이 커져 오히려 협동조합이 독점력을 행사할 수 있다는 우려도 제기되었다. 특히 「협동조합기본법」 입법과정에서 협동조합의 공동행위로 인한 카르텔 문제에 대해 공정거래법의 적용 여부에 대한 논쟁이 있었으며, 당시에는 우리나라의 경우 단기간내에 시장지배력을 갖는 협동조합의 출현이 어렵다고 판단하여 「공정거래법」 배제를 추진하였다.

이에 따라 「협동조합기본법」에는 협동조합이 소규모 사업자이고 조합원의 가입과 탈퇴가 자유로워야 하는 등의 4가지 요건이 갖추어진 조합에 대해서는 공정거래법 적용을 배제하고 있다. 특히 다른 국가들에는 없는 ‘소규모’ 협동조합이라는 단서가 붙어 있다는 것이 특징 중 하나이다. 그리고 「농업협동조합법」에서도 이 규정을 적용하여 「공정거래법」 배제 조항을 2014년에 포함하였다.

생산자조직의 공동행위가 공정거래법 적용으로부터 면제됨에 따라 생산자조직의 수급조절을 위한 공동행위 역시 공정거래법 적용으로부터 자유롭게 되었다. 즉 공정거래법에서는 사업자간 협업을 통해 생산 수량을 제한하는 행위를 금하고 있는데,<sup>45)</sup> 이와 같은 제약으로부터 벗어남에 따라 품목조직이 주도하는 생산조정을 포함한 수급조절 행위가 합법적으로 가능하게 되었다.

---

45) 공정거래법 제19조 1항 3호의 ‘상품의 생산·출고·수송 또는 거래의 제한이나 용역의 거래를 제한하는 행위’가 여기에 해당한다.

[표 6-2] 공정거래법 적용 배제관련 법규정

구 분	내 용
협동조합 기본법	<p><b>제13조(다른 법률과의 관계)</b>            ①~② : 생략            ③ 대통령령으로 정하는 요건에 해당하는 협동조합등 및 사회적협동조합등의 행위에 대하여는 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」을 적용하지 아니한다. 다만, 불공정거래 행위 등 일정한 거래분야에서 부당하게 경쟁을 제한하는 경우에는 그러하지 아니하다.            ④ 생략</p>
공정 거래법	<p><b>제60조(일정한 조합의 행위)</b>            이 법의 규정은 다음 각호의 요건을 갖추어 설립된 조합(조합의 연합회를 포함한다)의 행위에 대하여는 이를 적용하지 아니한다. 다만, 불공정거래행위 또는 부당하게 경쟁을 제한하여 가격을 인상하게 되는 경우에는 그러하지 아니하다.            1. 소규모의 사업자 또는 소비자의 상호부조를 목적으로 할 것            2. 임의로 설립되고, 조합원이 임의로 가입 또는 탈퇴할 수 있을 것            3. 각 조합원이 평등한 의결권을 가질 것            4. 조합원에 대하여 이익배분을 행하는 경우에는 그 한도가 정관에 정하여져 있을 것</p>
농업협동 조합법	<p><b>제12조(다른 법률의 적용 배제 및 준용)</b>            ①~⑦ : 생략            ⑧ 농협경제지주회사 및 그 자회사가 중앙회, 조합등과 제161조의4제2항에서 정하는 사업을 수행하는 경우 그 목적달성을 위하여 필요한 행위에 대하여는 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」 제19조제1항을 적용하지 아니한다. 다만, 그 행위의 당사자에 농협경제지주회사 및 그 자회사, 중앙회, 조합등 외의 자가 포함된 경우와 해당 행위가 일정한 거래분야의 경쟁을 실질적으로 제한하여 소비자의 이익을 침해하는 경우에는 그러하지 아니하다.            ⑨ 농협경제지주회사 및 그 자회사가 (생략) 조합등에 대하여 수행하는 다음 각 호의 행위에 대하여는 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」 제23조제1항제7호를 적용하지 아니한다. 다만, 해당 행위가 일정한 거래분야의 경쟁을 실질적으로 제한하여 소비자의 이익을 침해하는 경우에는 그러하지 아니하다.            1. 조합등의 경제사업의 조성, 지원 및 지도            2. 조합등에 대한 자금지원</p>

자료 : 법제처 국가법령정보센터(<http://www.law.go.kr>)



### 제3절 품목조직의 수급조절 사례

품목조직은 일정의 가격 수준을 유지하기 위하여 자발적으로 수급조절에 나서는 경우도 있으며, 가격을 유지하기 위하여 공급을 조절하는 경우가 일반적이다. 이 경우 물량의 집중도가 높은 조직이거나 독점력을 가지고 있는 조직이 아니라면 이것을 사용하기가 어렵다. 즉 조직 외부에 있는 생산자의 무임승차를 유발할 가능성이 높아 쉽게 사용하기 힘들다는 한계가 있다.

품목조직의 자발적인 수급조절 방식에는 생산조정, 가공, 저장 등의 방법이 주로 사용되고 있으며, 특히 생식용 감자나 버섯과 같이 가공이나 저장 적성이 낮은 품목의 경우는 생산조정이 주요한 수급조절 수단이 된다.

Bolotova(2014)는 미국에서 최근 10년간 우유, 감자, 계란, 버섯의 품목에서 품목조직에 의한 자발적인 생산조정이 있었다는 것을 확인하고 있다.<sup>46)</sup>

우유의 경우는 두 가지 공급조절 방식을 사용하였는데, 한가지는 특정 낙농가의 젖소 모두를 도태시키는 ‘젖소도태사업(a herd retire program)’이고, 다른 한가지는 버터, 치즈의 유가공품을 수출로 공급선을 변경시키는 ‘수출지원정책(export assistance program)’이다. 이 사업은 미국의 전국원유생산자연맹(National Milk Producer Federation, NMPF)에서 추진하였으며, 재원은 낙농가들의 납유 물량에 대해 거출하는 자조금을 기반으로 하고 있다. 이 사업을 통한 원유가격 상승효과에 대해서는 NMPF가 지속적으로 홍보하여 왔다. 감자의 경우는 식부면적에 대한 통제(acreage management program)와 유통물량에 대한 통제(flow control program)를 통해 공급량을 조절하였다. 이 두 가지 품목 모두 수급조절에 생산자들의 자조금을 사용하였다는 공통점이 있다.<sup>47)</sup>

---

46) Bolotova(2014)가 제시한 사례는 생산조정을 시도하여 법적 분쟁 중에 있는 품목들을 제시한 것이었다.

한편 버섯의 경우는 미국 최대의 버섯 협동조합인 ‘동부버섯마케팅협동조합(Eastern Mushroom Marketing Cooperative, EMMC)’에 의해 2000년대 초반에 시도된 수급조절 방식이다. EMMC는 조합원들로부터 2001~02년 사이에 6백만 달러를 ‘공급조절부과금(supply control assessment)’으로 거출하여, 이중 약 3백만 달러를 비조합원의 농장을 매입하거나 리스하는 용도로 사용하였다. 이렇게 확보된 농장에 대해서는 버섯 재배를 못하도록 함으로써 생산되는 버섯의 총량을 관리하여 버섯 가격을 지지하였다.

계란의 경우, 계란생산자연합회(United Egg Producers, UEP)에서 1999년부터 가격지지를 위해 사용하고 있는 방법으로, 닭장의 최소 면적을 설정하여 사육 마릿수를 제한하거나, 계란 생산을 조기에 멈추기 위한 기술을 사용하거나, 수출을 통해 국내 생산량을 조절하는 방식을 사용하고 있다. 또한 UEP 기준에 만족하는 상품에 대해서만 인증마크를 부여하여, 시장에 공급되는 물량을 간접적으로 통제하는 방식을 사용하였다.

한편 프랑스의 브레타뉴(Bretagne) 채소생산자조합에서는 최저가격을 설정하고, 물량 과잉으로 이 가격을 실현하기 힘들 경우에는 자체적인 산지폐기를 실시하고 있다. 산지폐기시 발생하는 손해에 대해서는 자조금으로 산지폐기에 대한 보상을 하고 있다(하석건 2013).

비록 전국단위에서의 수급조절 사례는 아니지만 우리나라에서도 수급과 관련하여 품목조직이 자발적으로 사업을 추진한 사례를 확인할 수 있다. 나주 세지멜론연합회에서는 물량과잉의 경우 수출을 통해 이를 일정부분 해소하고 있으며, 만약 수출가격이 국내가격에

---

47) NMPF의 원유생산 통제를 통해 가격상승의 효과를 보았으나, 2011년 소비자단체는 이러한 행위가 소비자보호법에 저촉된다고 NMPF와 Land O'Lake 등의 낙농협동조합에 대해 소송을 제기하였으며, 결국 낙농 단체와 조합에서 합의금을 지불하는 것으로 소송이 마무리 되었다. 생산자조직의 생산조정에 대한 소송에 대해서는 뒤에서 다시 언급하도록 하겠다.

미치지 못할 경우에는 자조금에서 그 차액을 보상하는 방식을 사용하고 있다(최용주 2000).

## 제4절 품목조직의 수급조절 장애요인

### 1. 생산조정에 대한 법적 제동

일반적으로 생산조정(production control)은 「공정거래법」에서 ‘부당한 공동행위’ 즉 카르텔로 판단하여 금하고 있다. 그러나 1922년 미국의 Capper-Volstead법이 협동조합에 한해 제한적으로 미국의 반독점법의 적용 배제를 인정해주면서, 세계 각국도 이 법의 내용에 따라 농민들이 협동조합을 조직하여 공동마케팅 등의 공동행위를 한 경우에 대해서는 ‘부당한 공동행위’의 예외를 인정해주고 있다.

Capper-Volstead법은 2개의 조문으로 구성되어 있으며, 핵심은 제 1조의 농민들이 단체를 구성해서 공동활동을 할 수 있다는 선언적인 내용이다. 공동마케팅을 ‘부당한 공동행위’에서 제외함으로써, 반독점법의 적용을 피할 수 있게 하였다.

당초 Capper-Volstead법이 농민들의 공동마케팅에 대해 제한적으로만 인정해주고 있었으나, 관례적으로 협동조합들은 모든 활동까지 이 법을 따라 공동 활동을 하여 왔다.

그러나 2011년 미국 지역법원에서는 아이다호감자생산자협동조합의 생산조정 행위가 Capper-Volstead법에서 인정해준 범위를 벗어난 불법행위라고 판단하였으며, 이에 따라 2015년에는 250만달러의 합의금을 지불하게 되었다. 또한 버섯과 계란 협동조합에 대해서도 생산조정에 대한 반독점법 위반 제소가 이어지고 있는데, 예를 들면 2010년 Land O’Lake 협동조합이 계란에 대한 생산통제와 가격고정으로 250만달러의 합의금을 지불한 것이 하나의 사례이다.

[표 6-3] Capper-Volstead 법 조문

구 분	내 용
제1조	<p>농민, 생산자, 목장주, 낙농가, 견과·과수농가 등 농산물 생산에 종사하는 자는 자본출자 여부에 관계없이, 州간거래 또는 외국과의 거래를 위한 가공·전처리·취급·마케팅 과정에서 생산자가 참여하는 연합체 형태의 조직을 통해 공동으로 대처할 수 있다. 이러한 조직체는 일반적으로 유통 대리점을 설립할 수 있으며 참여조합원과 함께 목적달성을 위해 필요한 협약과 계약을 체결할 수 있다. 상기는 아래에 한개 이상의 조건을 충족하는 경우이다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 조합원 1인 1표 원칙</li> <li>2. 배당은 8%를 초과해서는 안됨</li> <li>3. 조합원보다 비조합원의 취급실적이 많아서 안됨</li> </ol>
제2조	<p>농산물 가격을 비정상적으로 올림으로써 독점하고 있거나 공정거래를 제한하고 있는 농업생산자 연합체에 대하여 농무부장관에게 시정명령과 법원에 제소할 수 있는 권한을 부여한다. 명령에 대해 단체가 준수하지 않을 경우, 사법장관에 의해 집행된다.</p>

자료 : Capper-Volstead법 자체 번역

이러한 법적 판단은 Capper-Volstead법은 생산 이후의 공동활동에 대해서는 반독점법 예외를 인정하지만, 생산조정과 같은 생산이전의 공동활동에 대해서는 반독점법 위반으로 판단하고 있다는 것이다. 즉 Capper-Volstead법에는 어디에도 생산이전의 행위에 대해 공동활동을 허용하고 있는 문구 자체가 없다는 것이며, 이 법이 등장할 때에도 예외적으로 공동행위를 허용했다는 점이 다시 부각되고 있다고 할 수 있다.

이와 같이 과거에 없던 협동조합에 대한 견제가 심해지는 것은 미국 협동조합 중에 대기업들이 등장하고 있고, 신세대협동조합과 같은 기업방식의 협동조합이 등장한 것과 무관하지 않다.

미국에서의 이러한 경향은 다른 국가의 협동조합 활동에도 큰 영향을 미칠 것으로 판단된다. 특히 반독점법 예외조항의 등장은 1922년 Capper-Volstead법의 영향이라고 봐도 무방하며, 동법의 조문은

대부분 국가에서 큰 변경없이 채택되었기 때문이다.

## 2. 장기 수급조절의 어려움(UPGI 사례)

법률적인 문제보다 더 어려운 점은 규모화된 품목조직이 결성되더라도 생산조정이 쉽지 않다는 점이다. 이러한 사실은 품목조직화를 통해 생산자들이 자발적으로 수급조절을 할 수 있도록 하겠다는 정부 정책이 현실적으로 매우 어려울 수 있음을 의미한다고 하겠다.

규모화된 품목조직을 결성하더라도 생산조정이 어려울 수 있다는 사실은 생산조정 자체가 조직화의 중요한 목적이었던 UPGI 사례를 통해 확인해 보고자 한다.<sup>48)</sup>

앞에서 언급한 바와 같이 UPGI는 신선 감자의 공급을 조절하여 수익성을 가져올 수 있는 수준의 가격을 유지하기 위하여 생산 농가들이 자발적으로 조직한 협동조합이다.

특히 조직화를 달성한 2004년 즈음에는 공급과잉으로 신선 감자 재배 농가들이 큰 어려움을 겪고 있을 때였다. 이에 따라 조직의 결성 때부터 공급조절을 위한 노력이 시작되었다.

2005년 재배면적의 경우 2004년보다 15%를 줄이도록 계획하였다. 재배면적을 줄이는 대신 개별 조합원들에게는 기금에서 보상을 해주었으며, 보상의 기준은 개별 조합원들이 제출한 요구조건에 기초하였다. 이에 따라 2005년에는 2004년에 비해 아이다호주 재배면적이 8.5% 감소하였고, 작황도 나빠져 생산량은 10.4%나 감소하였다.

지속적인 재배면적 감소 유도에 따라 2005-2007년 사이에 재배면적은 325~350천 에이커로 2000년 415천 에이커에 비해 크게 줄어들었다. 이러한 노력으로 인해 2005~2007년 사이 감자 100파운드<sup>49)</sup>

---

48) UPGI 사례는 조직이 결성된 2004년부터 2010년까지의 생산조정 활동을 중심으로 논의를 전개하였다.

49) kg으로는 45.36kg에 해당하는 무게이며, 이하의 감자 가격은 이 단위를 적용한 금액이다.

당 가격은 5.80달러에서 9.00달러로 이전에 비해 크게 상승하였으며, 생산비를 크게 상회하는 가격을 실현하게 되었다. 2008년에는 13% 재배면적을 감축하면서 가격은 초기에 19달러까지 이르게 되었다.

그러나 2008년 주 수확기에 단수가 높아지면서 가격은 점점 하락하여 가격은 6달러까지 하락하였다. 당시 생산과 저장 비용을 합할 경우 7.61달러는 되어야 했으나, 여기에도 크게 부족한 수준이었다.

UPGI의 권고에도 불구하고 2009년에는 재배면적이 5% 증가하고 단수까지 크게 높아지면서 생산량은 전년보다 13%나 증가하였다. 이로 인해 10월 가격은 4.90달러로 하락하였고, 2010년 3월에는 2.90달러까지 하락하였다. 이로 인한 생산자들의 손해는 엄청난 것이었다.

이에 따라 2010년 재배면적은 2004년의 70~75% 수준에서 기준을 정하였으며, 신선 감자의 재배면적은 크게 줄어들게 되었다. 이는 수요의 감소와 생산성 향상이 결부되어 나타난 결과였다. 2010년의 재배면적에 대한 감축 결의로 아이다호주의 재배면적은 8% 감소하였고, 단위 생산량 감소까지 겹쳐 생산량은 14%가 감소하였다. 그러나 이러한 노력에도 불구하고 2010년 10월 가격은 6.60달러로 생산비인 6.95달러에 미치지 못하는 수준이었다.

UPGI의 가격을 높이기 위한 생산조정은 단기(3년)에 있어서는 효과를 발휘하였으나, 이후 소기의 성과를 낳지 못하는 현상을 보이게 되었다. 여기에는 비조합원에 대한 생산조정이 현실적으로 어렵다는 점과 강력한 처벌 조항이 없는 상태에서 조합원의 적극적인 참여만으로 생산조정에 나서는 것이 현실적으로 매우 어렵다는 이유가 복합적으로 작용한 결과로 판단된다.<sup>50)</sup> 공공재적 성격의 가격 상승만으로 조합원들을 유인할 경우 조합원들의 무임승차 욕구는 매우 강하며 제재 규정이 있더라도 기회주의적인 행동을 통제하는 것이 매

---

50) 아이다호주의 1987년 신선 감자 가격은 cwt당 3.14달러였으나, 1988년 7.35달러, 1989년에는 10.30달러였다가, 2년 뒤인 1991년에는 2.45달러로 크게 하락하였다. 반면 이 기간동안 가공 감자의 가격은 3.97달러에서 5.60달러 사이에서 결정되었다.

우 어렵다는 점을 확인할 수 있었다.

또한 장기에 있어서는 재배면적 외에도 생산성 변수가 생산조정에 큰 영향을 미친다는 것을 확인할 수 있었다. 즉 농업기술의 진보로 생산성이 지속적으로 늘어나면서 만성적인 과잉 생산구조가 형성되고 있다는 점을 감안할 필요가 있다. 특히 노지에서 재배되는 농산물의 경우 기후조건에 따라서도 단위 생산량이 크게 차이가 나기 때문에 재배면적만으로 생산을 조정하는 것이 매우 어렵다는 결론에 도달하고 있다. 이는 저장이나 가공이 어려운 품목의 경우 어려움을 가중시키게 된다.

한편 UPGI의 사례를 통해 고려해 보아야 할 사안은 생산조정이 지속될 경우 산업전체가 위축되는 부정적인 효과도 같이 나타날 수 있다는 점이다. 품목간 대체와 해외 수입을 통한 국산의 대체가 빈번한 상황에서, 큰 폭의 생산 축소를 추진할 경우 단기간에는 가격을 높여 받을 수 있으나, 자칫 시장 자체를 큰 폭으로 축소시켜 기존 농민을 퇴출시키는 우려도 문제점으로 지적될 수 있다.

## 제5절 품목조직의 수급조절 강화 방안

품목조직의 수급조절 강화 방안은 크게 사전적인 수급조절과 사후적인 수급조절에 대한 방안으로 구분이 가능하며, 앞에서의 분석 결과를 바탕으로 각각에 대해 논의를 진행하도록 하겠다.

먼저 사전 수급조절인 생산조정과 관련하여 미국의 사례에서 법적 제동이 걸리고 있음을 확인하였다. 이러한 사례는 향후 우리나라에도 문제로 제기될 가능성이 있는 것이 사실이다. 그러나 우리의 경우는 아직까지 미국의 사례를 걱정할 정도의 품목조직이 결성되지 못하였다는 점에서 너무 앞서서 걱정하는 모양새가 될 수 있다. 향후 법적 문제의 발생 가능성을 염두에 두어 당장의 필요한 조치를 취하지 못하는 것보다는, 현재의 법적 테두리 내에서 최대한 가

능한 수단을 모두 사용하는 것이 필요하다고 하겠다. 앞서서도 언급한 바와 같이 「협동조합기본법」 입법과정에서 우리나라의 경우 단기간내에 시장지배력을 갖는 협동조합의 출현이 어렵다고 판단하여 「공정거래법」 배제를 추진하였다는 점을 음미할 필요가 있다.

사전적인 수급조절 추진 방안으로는 당연히도 강력한 품목조직이 우선적으로 만들어져야 한다는 것이다. 이미 앞서 살펴본 미국의 전국원유생산자연맹(NMPF)은 미국 유일의 원유생산자를 대표하는 조직이고, 계란생산자연합(UEP)은 미국 전체 산란계의 95%를 대표하는 조직이다.

특히 이들 전국단위 조직의 특징은 수평적인 관계를 강조하는 조직이라고 하기보다는 수직적인 관계를 강조하는 조직의 특징을 가지고 있다. 즉 비즈니스 상의 가치사슬 관계에 의한 수직관계가 아니라 비즈니스를 목적으로 두고 정치적인 결사체를 형성한 형태를 취하고 있다. 이는 Olson(1971)의 ‘부산물이론’을 연상하게 한다. 이외에도 동부버섯마케팅협동조합(EMMC)과 아이다호감자생산자협동조합(UPGI)은 해당 품목에 있어 미국내 최대의 점유율을 보이는 품목조직들이다. 결국 강력한 품목조직이 기반이 되어야만 사전적인 수급조절이 가능함을 확인할 수 있다.

사전 수급조절에 있어 품목조직들은 공통적인 특징을 가지고 있는데, 그것은 수급조절에 사용하는 자금은 모든 사례에서 자조금을 기반으로 하고 있다는 점이다. 사후적인 물량 조정을 한 프랑스와 국내 사례 역시 자조금을 통해 이를 수행하고 있다. 즉 수급조절에는 많은 비용이 발생하게 되는데, 이를 조직원들이 직접 경비를 부담하고 있는 것이다.

조직원들이 필요 경비를 직접 부담하지 않고 외부에 의존하게 될 경우에는 무임승차의 가능성이 더 높아진다는 문제점을 감안할 때, 자조금을 통한 수급조절 경비의 충당은 무엇보다 중요하다고 할 수 있다. 현재 우리나라의 경우 자조금의 조성 규모가 작아 대부분의 자조금을 품목 소비홍보 및 교육에 주로 사용하고 있다. 이러한 사



업들은 자조금의 중요한 사용처 중 하나이지만 직원들의 직접적인 이익과 관련성이 상대적으로 낮다. 따라서 자조금을 가격과 직접적으로 관계가 있는 수급조절에 사용할 수 있도록 자조금의 규모와 거출액을 확대해 나가는 것이 필요하다.

일부 사례에서 나타난 특징 중 하나는 사전 수급조절시 참여 직원들에게 일정 비율로 감축을 요구하는 것이 아니라, 아예 은퇴 프로그램 방식으로 운영한다는 점이다. 우유의 사례에서 이같은 특징이 발견되고 있고, 버섯의 경우는 반드시 일치하는 것은 아니지만 아예 비조합원 농장을 구매하여 농장 전체가 생산을 못하도록 한다는 점에서 유사한 사례라고 할 수 있다. 이 방식은 식부면적 조정을 통한 생산조정이 단수의 증가로 생산량 조정에 실패하는 문제점을 해소할 수 있는 방법으로 고려될 필요가 있다.

사후 수급조절 추진에 있어 무엇보다 고려되어야 할 것은 가공이다. 외국의 경우 품목조직들의 많은 수가 가공사업까지 연계하고 있어 수급조절에 큰 장점을 가지고 있다. 예를 들어 썬키스트의 경우 조합원들의 출하물량에 제한없이 전량을 받아들이고 있는데, 이는 가공사업 부문의 영향이라고 할 수 있다.

우리나라의 경우는 품목조직들의 대부분이 판매창구 단일화 형태의 품목조직화를 추진하여 왔기 때문에 저장이 되지 않는 품목의 경우 사후 유통조정이 매우 어려운 구조이다. 따라서 품목조직들의 사후적인 수급조절을 위해서는 가공사업 진출을 적극적으로 지원할 필요가 있다.

또한 앞의 몇몇 사례에서도 확인되었지만, 수출을 내수시장 수급조절의 수단으로 사용하고 있다. 비록 수출시장에 특화되어야만 지속적인 수출이 가능하다는 주장에 설득력이 있으나, 내수시장을 중심으로 하는 품목의 경우는 단기적인 물량 과잉시 수출시장을 통한 일정 물량의 격리가 필요한 것도 사실이다.

그러나 여기서 중요한 것은 앞의 사례에서 수출시 발생하는 국내 시장과의 가격 차이에 대해 자조금을 통해 지원하고 있다는 것이다.

이는 앞의 사전적인 수급조절에서 보는 바와 같이 수급조절 행위 자체가 조직의 고유의 기능이라는 인식이 바탕에 있는 것이며, 따라서 조직화의 정도와 밀접한 관계가 있다고 할 수 있다.

상기의 내용을 정리하면, 품목조직의 수급조절 역할을 강화하기 위해서는 첫째, 전국단위의 강력한 품목조직 육성, 둘째, 자조금을 통한 수급조절 자금 지원, 셋째, 은퇴프로그램 및 수출 활용 등이 필요한 것으로 판단된다.



## 제7장 결론

### 제1절 요약

본 연구는 크게 3가지 부문으로 나누어 논의를 진행하였다. 첫째, 품목조직화의 저해요인, 둘째, 품목조직화 추진 방안, 셋째, 품목조직화와 수급조절의 연계성의 3가지이다.

이들 각각의 논의 결과들을 요약하여 보면, 먼저 품목조직화의 저해요인으로는 소농중심의 복합영농 구조, 공영도매시장 경매제의 특수성, 생산자들의 낮은 시장접근 비용, 지역중심의 종합농협 체계라는 네 가지를 제시하였다. 이들 각각은 우리나라의 구조적이고 제도적인 특징을 반영한 요인들이다. 즉 우리나라 유통제도의 특수성이 품목조직화 저해 요인으로 작용할 수 있다는 점과, 품목조직화가 협상력 제고를 통해 가격상승에 실질적으로 기여하고 있는가 하는 문제 인식을 가지게 한다. 이러한 저해 요인에 대응하기 위한 방안으로 주산지를 중심으로 지역조합을 품목조합으로 전환하고, 시장도매인제를 확대하며, 조직에 참여하는 생산자에 대한 이익을 명확하게 하는 것이 필요한 것으로 판단되었다.

품목조직의 활성화를 위해서는 첫째, 생산농가에 가격 상승 외에 별도의 이익을 제공하여 조직에 참여할 유인을 제공하고, 둘째, 무임승차를 방지하기 위해 강력한 규정과 집행력을 확보하여야 하며, 셋째, 수직적인 의사결정 체계가 강화되어야 함을 확인할 수 있었다.

그리고 마지막으로 품목조직의 수급조절 기능을 강화하기 위해서는 첫째, 전국단위의 강력한 품목조직을 육성하여야 한다는 것이다. 특히 조직과 조직간의 연대를 통한 전국단위 품목조직을 육성할 경우 수평적인 연합체보다는 수직적인 연합체를 추진하는 것이 필요하다. 둘째, 수급조절에 있어서 자조금을 통한 자금 조달이 무엇보다

다 필요하다. 따라서 자조금의 거출 및 이를 수급조절에 활용할 수 있는 수준까지 조기에 달성할 필요가 있다는 점을 확인할 수 있었다.

## 제2절 정책 제언

이상으로 본 논문의 핵심적인 논제 세 가지에 대해 논의를 마무리하였다. 이미 앞에서 각각의 논제에 대한 방향성이 언급이 되었으며, 이 중 품목조직이나 농협 등에서 추진하여야 할 사항도 있지만 일부분은 이들 조직이 추진하는 것이 현실적으로 어려운 부분이 있다. 이에 대해서는 정부차원에서 정책으로 수립하여 추진할 필요가 있으며, 특히 우리의 유통환경에서는 정부의 역할이 중요하다고 할 수 있다.

주요 정책과제를 제언하면, 첫째, 정책자금 지원시 품목조직에 특화된 자금의 배정이 필요하며, 이를 기반으로 품목조직화를 촉진할 필요가 있다. 현 우리나라의 유통구조와 제도하에서는 품목조직이 등장하여 성장하기까지는 많은 어려움이 있을 것으로 예상되고 있다. 이는 조직화에 많은 비용이 발생한다는 것을 의미하며, 새로운 품목조직의 등장을 어렵게 하고 있다. 이러한 어려움을 감안하여 정부에서는 품목조직화에 소요되는 초기 비용을 경감할 수 있도록 지원하고, 기존 조직이 품목조직으로 전환할 경우 지원할 수 있는 대책이 강구될 필요가 있다.

둘째, 정부의 자금 지원이 수직적인 전국 조직체계를 유도할 수 있도록 기획될 필요가 있다. 품목조직이 수급조절 등을 담당하기 위해서는 전국적인 규모의 취급능력을 확보하여야 한다. 현재 우리의 현실에서 단일 조직이 이러한 능력을 확보하는 것은 현실적으로 어렵기 때문에 조직간 연합체의 결성이 필요하다. 그러나 해외 사례에서 확인한 바와 같이 품목조직의 강력한 힘은 수직적인 의사결정체

계의 구축에 있다. 따라서 단순 협의체 방식으로는 이를 감당하기 어렵기 때문에 수직적 협의체를 구성하여야 한다. 이러한 수직적 협의체의 구성을 정책자금을 통해 의도적으로 유도할 필요가 있다. 수직적 협의체는 자조금과 반드시 연계되어야 하며, 정부정책의 파트너로서의 역할을 담당할 수 있도록 지원하여야 한다.

셋째, 품목조직의 규모화 정책은 반드시 가공사업과의 연계하에 추진되어야 한다. 가공사업이 빠진 상태에서 품목조직을 육성할 경우 물량과잉의 문제에 대처하기 어렵게 되고, 이는 쉽게 경영위기를 불러오는 요인이 된다. 따라서 품목조직에 대한 지원의 중심은 가공사업을 중심으로 추진되어야 한다. 지원방법은 현 단계에서 새로운 가공시설을 지원하기 보다는 기존 가공사업과 품목조직을 연계하거나 가공사업을 추진하고 있는 조합 등을 품목조직으로 육성하는 방법을 강구하는 것이 필요하다.

넷째, 자조금의 확충 및 수급안정 자금으로의 활용이 필요하다. 현재 자조금의 사용 용도는 기존 외국의 사례를 참조하여 품목 소비 확대를 위한 홍보 등의 용도에 사용하고 있는 것이 일반적이다. 이에 따라 생산자가 인식하는 자조금과 본인의 사업이 직접적으로 연계되지 못하는 문제점이 있다. 따라서 자조금을 홍보 중심으로 사용하기 보다는 보다 현실적인 용도로 활용하는 것이 적절한 것으로 판단된다. 앞의 사례에서 보았듯이 대표적으로 수급안정을 위한 보상용으로 지원하는 것이 하나의 방법이 될 것이다.

다섯째, 품목조합을 확대해 나가도록 하여야 한다. 이미 앞에서 언급한 바와 같이 지역조합에 비해 품목조합의 비중이 현재는 미미한 수준이다. 품목조합의 확대 방향은 기존 지역조합 중 특정 품목의 비중이 높은 조합을 품목조합으로 전환하도록 하고, 이에 대한 집중적인 지원을 하도록 하여야 한다. 이를 통해 품목조합과 지역조합이 서로 경쟁하면서도 보완해 나가는 구도를 만들어 나가야 할 것이다.



## 참고문헌

- 국승용, 최병옥 (2008). 「산지유통조직의 성공요인 분석」. 한국농촌경제연구원 연구보고 R575.
- 김동환 (2013). 「미국 농업협동조합의 현황과 사례」. 세계농업 M45-150.
- 김동환, 송정환, 김대수, 박하나, 주신애, 강경탁 (2009). 「생산·유통 통합경영체 육성방안 연구 - 육류산업의 계열화를 중심으로」. 생명사랑하림재단 연구용역보고서.
- 김동환, 송정환, 박하나 (2013). 「농산물 유통개선정책 평가 연구」. 한국농수산식품유통공사 연구용역보고서.
- 김완배, 조영수, 이문호 (2012). 「농업농촌 희망설계도」. 희망제작소.
- 김준오 (1996). 「영농조합법인의 유형화에 관한 연구」. 농협중앙회 조사연구보고.
- 김창환, 박정운 (2013) 「산지조직화 우수사례 특성분석에 관한 연구」. 식품유통연구 30(4).
- 김창환, 박주섭 (2014). 「산지유통조직의 차이점 분석을 통한 산지조직화 활성화 방안 연구」. 한국유통과학회 12(12).
- 김홍배 (2015). 「농협의 역할과 품목별 조직화」, 농식품신유통연구원 심포지엄 자료.
- 농림축산식품부, 각년도, 「농업동향에 관한 연차보고서」.
- 농림축산식품부 (2017). 「2017년도 성과관리 시행계획」. 내부자료.
- 농림축산식품부, 한국농수산식품유통공사 (2016). 「농수산물도매시장 통계연보」.
- 농협중앙회 (2016). 「농협 농업경제사업 주요통계」. 내부자료.
- 박경석 (2015). 「협동조합의 카르텔적 행동과 후생효과」. 산업경제연구 28(2).
- 사동천 (2011). 「농산물 수급안정과 유통구조의 개선에 관한 입법론」. 홍익법학 12(2).



- 오석홍 (2014). 「조직이론」 제8판. 박영사.
- 이대중 (2012). ‘협동조합법 어렵지 않아요’. 희망제작소 사회경제센터 리포트
- 이종한 (2014) ‘신제도주의 경제학 방법론에 관한 일 고찰’. 한국정책과학학회보 18(1).
- 이현송 (2001). ‘생산자 협동조합 조직의 비교 연구’. 한국사회학 35(4).
- 장종익, 김완배 (2010). ‘농업협동조합에 관한 이론적 연구의 현 단계와 과제’. 농업경제연구 51(3).
- 전성균, 송춘호 (2015). 「세계 대표 기업들이 협동조합이라고?」. 모아북스.
- 최병옥, 이명기, 김동훈 (2010). 「품목별 대표조직 기능 활성화 방안 연구」, 한국농촌경제연구원 연구보고서 C2010-18.
- 최병옥, 임효빈, 최진용 (2015). 「당근 주산지 조직화를 통한 자율적 수급안정 방안」. 한국농촌경제연구원 정책연구보고 P210.
- 최용주 (2000). ‘품목별 생산조직 활동의 변화와 지역농협의 과제-전남 나주 세지멜론작목회 활동을 중심으로’. 농촌사회 10.
- 하석건 (2013). ‘프랑스 브레타뉴 채소협동조합연합’. 세계농업 105.
- 하연봉 (2015). 「협동조합교과서-검색으로 찾을 수 없는 보물지도」. 싱크스마트.
- 하연섭 (2006). ‘신제도주의의 이론적 진화와 정책연구’. 행정논총 44(2).
- 한국농촌경제연구원 (2009). ‘농축수산물 품목별 대표조직 육성’, 주간 농업·농촌동향.
- 허길행, 김경필 (2002) 「농산물 공동출하 유형별 효과 분석과 개선 방향」. 한국농촌경제연구원 연구보고 R440.

- Bijman J. (2016). Agricultural Cooperatives in the Netherlands : Key Success Factors. *Quebec International Summit of Cooperatives*.
- Bijman J., Muradian R., & Cechin A. (2011). *Agricultural cooperatives and value chain coordination. Value chain, social inclusion and economics development : contrasting theories and realities*. Helmsing, A. H. J. & Vellema S. (Eds.).
- Bogetoft P. & Olesen H. B. (2007). *Cooperatives and Payment Schemes : Lessons from theory and examples from Danish agriculture*. Copenhagen Business School Press.
- Boland M., Pozo V., Sumner D., & Buck Jr. F. H. (2008). Sunkist Growers, Inc. : Refreshing the Brand. *Iowa State University, Agricultural Marketing Resource Center, Value-added Business Profile*.
- Bolotova Y. V. (2014). Agricultural Supply Management and Antitrust in the United States System of Agribusiness. *International Food and Agribusiness Management Review*, 17(3).
- Bolotova Y. V. (2015). Agricultural Supply Control : Lessons from the U.S. Dairy and Potato Industries. *Choices* 30(4).
- Bruynis, C., Goldsmith, P. D., Hahn, D. E. & Taylor, W. J. (2001). Critical Success Factors for Emerging Agricultural Marketing Cooperatives. *Journal of Cooperation* 16.
- CFO (2012). Growing together: ocean spray's finance chief explains why his company's cooperative business model is so, well, fruitful. *The Magazine for Senior Financial Executives* 28(4).
- Coase R. K. (1937). The Nature of the Firm. *Economica* 4(November).

- Cook M. L. (1995). The future of U.S. agricultural cooperatives: A neo-institutional approach. *American Journal of Agricultural Economics* 77(5).
- Cook R. L. (2011). fundamental forces affecting u.s. fresh produce growers and marketers. *Choices* 26(4).
- Creswell J. W. (1998). *Qualitative Inquiry and Research Design : Choosing Among Five Traditions*. Sage Publications.
- Dukes S. (1984). Phenomenological Methodology in the human science. *Journal of Religion and Health* 23(3).
- Erdman H. E. (1924). The Commodity Cooperative Association – Its Strength and Weakness. *Journal of Farm Economics*, 6(1).
- Fernandez E. (2014). Selling Agricultural Products : Farmer's Co-operatives in Production and Marketing, 1880–1930. *Business History* 56(4).
- Ginder R. G. (1993). Aaron Sapiro's Theory of Cooperatives : A Contemporary Assessment. *Journal of Agricultural Cooperation* 8.
- Guenthner J. F. (2012). The Development of United Potato Growers Cooperatives. *Journal of Cooperatives* 26.
- Hoffman E. & Libecap G. D. (1991). Institutional Choices and the Development of U.S. Agricultural Policies in the 1920s. *The Journal of Economic History* 51(2).
- Hogeland J. A. (2015). Managing uncertainty and expectations: The strategic response of U.S. agricultural cooperatives to agricultural industrialization. *Journal of Co-operative Organization and Management* 3.

- Kilgour M., Saunders C., Scrimgeour F. & Zellman E. (2008). The Key Elements of Success and Failure in the NZ Kiwifruit Industry. *AERU research report 311*.
- Nourse E. (1922). The outlook for cooperative marketing. *Journal of Farm Economics* 4(2).
- Olson M. Jr. (1971). *The logic of collective action : public goods and the theory of groups (Revised ed.)*. Harvard University Press. 번역본 : 최광, 이성규 (2013). 「집단행동의 논리 - 공공재와 집단이론」. 한국문화사.
- Polkinghorne, D. E. (1989). *Phenomenological research methods*, In R. S. Valle & S. Halling(eds), *Existential phenomenological Perspectives in psychology*, New York: Plenum.
- Royer A., Menard C. & Gouin D. (2016). Reassessing marketing boards as hybrid arrangements: evidence from Canadian experiences. *Agricultural Economics* 47.
- Sapiro A. 1923. 'True farmer cooperation' *Reprint in Journal of Agricultural Cooperation* 8(1993).
- Strauss A. & Corbin J. (1998). *Basics of Qualitative Research : Techniques and Procedures for Developing Grounded Theory*. Sage Publications.
- Williamson O. E. (1981). The Economics of Organization : The Transaction Cost Approach. *The American Journal of Sociology* 87(3).
- Yin R. K. (2013). *Case study research ; design and methods (5 eds.)*. Sage Publishing. 번역본 : 신경식, 서아영, 송민채 (2016). 「사례연구방법」. 환경사.



## **Abstract**

### **A Study on the Development of Agricultural Commodity Cooperative**

Song Junghan  
Agricultural & Resource Economics  
The Graduate School  
Seoul National University

The government has announced its intention to shift the control of supply and demand of agricultural products from the government-led to the producers' organization, and aims to achieve this through the agricultural commodity cooperative. However, small farmers and regional agricultural cooperatives are obstacles to the emergence of nationwide commodity cooperatives.

Therefore, this study sought to explore ways to develop the commodity cooperatives through studies of five overseas cases (Sunkist, Ocean Spray, United Potato Growers of Idaho, Zespri and Danish Crown). The analysis showed that a large number of heterogeneous producers and organizations were required to have strong incentives targeting only the members of the organization in order to combine them, and that a strong free riding prevention measure should be pursued at the same time.

We analyzed the case of the United States to confirm the relationship between the commodity cooperative and the production control. As a result, it can be seen that the precise production adjustment of the commodity cooperative is very difficult in terms of legal and practical execution. In order to overcome these difficulties, it is necessary to support a powerful commodity organization at the national level, and to support an commodity organization with a vertical coordination structure

rather than a horizontal.

Through the above analysis, First, it is necessary to closely link up policy funds and commodity organization. Second, it is necessary to support for processing business should be accompanied, and third, we will expand the use of self-help funds as a price stabilization funds. Fourth, it is necessary to change the regional cooperatives to the commodity cooperatives gradually.

**keywords : commodity organization, organizing,  
commodity cooperative, supply management**  
***Student Number : 99520-807***